



N° 4301

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 février 2012.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

AU NOM DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR

*l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural*

**Tome 2 – Auditions et Études**

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. JÉRÔME BIGNON ET GERMINAL PEIRO,

Députés.

---



— 3 —  
**SOMMAIRE**

	Pages
<b>COMPTES RENDUS DES AUDITIONS ET TABLES RONDES</b> .....	5
- AUDITION DE M. EMMANUEL BERTHIER, DÉLÉGUÉ INTERMINISTÉRIEL À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE (DATAR), 12 AVRIL 2011 .....	5
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES EN MILIEU RURAL, 3 MAI 2011 .....	15
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES PUBLICS D'ÉTAT, 17 MAI 2011 .....	34
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ, 17 MAI 2011 .....	47
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION (NTIC) ET LE NUMÉRIQUE, 17 MAI 2011 .....	59
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LE TOURISME RURAL, 1 <sup>ER</sup> JUIN 2011 .....	70
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LA POSTE, 1 <sup>ER</sup> JUIN 2011 .....	94
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES TRANSPORTS, 7 JUIN 2011 .....	106
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR L'AGRICULTURE, 7 JUIN 2011 .....	126
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES AU PUBLIC, 21 JUIN 2011 .....	144
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LE LOGEMENT EN MILIEU RURAL, 21 JUIN 2011 .....	162
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL, 5 JUILLET 2011 .....	177
- AUDITION SOUS FORME DE TABLE SUR LA GOUVERNANCE LOCALE, 5 JUILLET 2011 .....	197
<b>ÉTUDES DES CONSULTANTS EDATER / KURT SALMON</b> .....	215
- ÉVALUATION DE L'IMPACT DE L'ENSEMBLE DES OUTILS DES POLITIQUES PUBLIQUES RURALES MENÉES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL DANS UNE SÉLECTION DE QUATRE ZONES RURALES (LOT A) .....	215
- ÉVALUATION NATIONALE DES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE GOUVERNANCE LOCALE DES POLITIQUES PUBLIQUES MENÉES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL (LOT B) .....	363



## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS ET TABLES RONDES

### AUDITION DE M. EMMANUEL BERTHIER, DÉLÉGUÉ INTERMINISTÉRIEL À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ATTRACTIVITÉ RÉGIONALE (DATAR), 12 AVRIL 2011

Mardi 12 avril 2011

**Audition de M. Emmanuel Berthier, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), accompagné de Mme Caroline Larmagnac, chargée de mission « Stratégies territoriales et lien urbain - rural » à la DATAR.**

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Monsieur le Délégué, Madame, soyez les bienvenus. Notre groupe de travail sur l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural, dont la mission va durer jusqu'à la fin de l'année civile, travaille avec deux rapporteurs, l'un de la majorité, l'autre de l'opposition. Les commissions permanentes intéressées ont eu la possibilité d'y déléguer chacune deux de leurs membres, appartenant également l'un à la majorité, l'autre à l'opposition. Tous, souvent élus locaux depuis longtemps, nous avons en commun un profond attachement au monde rural.

La méthodologie du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), institué par la récente réforme du Règlement de l'Assemblée, est en train de se construire ; il s'agit davantage d'une évaluation à l'anglo-saxonne que d'un travail de contrôle. Nous allons procéder à un ensemble d'auditions ; sur certains sujets transversaux, nous avons prévu de procéder par tables rondes. En deuxième lieu, nous avons adressé un questionnaire – dont vous avez eu communication – à tous les ministères qui ont une responsabilité en matière d'aménagement du territoire. Nous avons en outre l'intention, comme nous y sommes autorisés, sous réserve de l'accord de nos pairs du CEC, de faire appel à des experts extérieurs, afin de nous aider à examiner de plus près la situation de quelques cantons ; dans l'attente de la nouvelle typologie que la DATAR est en train de préparer, nous utiliserons l'ancienne. Enfin, cette expertise sera complétée par des déplacements sur le terrain, pour que le regard des experts soit complété par celui des élus que nous sommes. Tout cela devrait nous amener au mois de septembre, étant entendu que nous devons achever nos travaux à la fin de l'année 2011.

Le questionnaire que nous vous avons adressé a pour but de vous présenter la problématique de notre démarche, dont l'objectif est bien entendu d'être utile aux zones rurales.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Monsieur le Délégué, sans doute aurons-nous à vous rencontrer à nouveau, une fois que nous aurons un peu avancé dans nos travaux. Étant donné leur objet, il était cependant indispensable que nous commencions par votre audition.

**M. Emmanuel Berthier, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** Je suis à votre disposition, ainsi que les conseillers de la Datar, pour la suite de vos travaux. Quant au questionnaire que vous m'avez envoyé, je vous propose d'y apporter une réponse écrite.

Je suis Délégué interministériel (DATAR) depuis le 3 janvier 2011. Auparavant, j'ai été sous-préfet puis préfet dans divers départements, très souvent ruraux : j'ai été préfet des Hautes-Pyrénées, de la Guadeloupe puis de la Sarthe ; et j'ai eu l'occasion de travailler dans les Bouches-du-Rhône, dans le Finistère, en Savoie, ainsi que dans le Val-d'Oise.

Le décret du 14 décembre 2009 distingue deux grandes missions de la Datar : la préparation des orientations et la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire ; la participation à l'élaboration des stratégies nationales de compétitivité économique, de cohésion sociale et de développement durable. La DATAR a une compétence d'attribution : elle doit faire en sorte que la politique nationale d'aménagement du territoire soit élaborée, conduite puis évaluée ; elle le fait en liaison avec tous les ministères. C'est pourquoi elle est une structure interministérielle, placée sous l'autorité du Premier ministre et mise à disposition de plusieurs ministres – aussi bien le ministre de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire que le ministre de la Ville. Au titre de sa mission première, elle a un rôle d'observation, d'étude, de prospective, de suivi et d'évaluation. Elle prépare les actions et programmes destinés à accompagner les mutations économiques ainsi qu'à améliorer l'accessibilité des territoires. Elle doit contribuer au renforcement des réseaux territoriaux d'innovation. Dans le cadre de l'élaboration des stratégies nationales de compétitivité économique, elle définit, met en œuvre et suit les politiques européennes de cohésion économique, sociale et territoriale – la dimension territoriale ayant été ajoutée par le Traité de Lisbonne, à la demande de la France ; et c'est à la DATAR que l'on prépare et que l'on suit les politiques et procédures contractuelles. La relation entre l'Europe et les territoires passe donc par elle, tant en ce qui concerne la définition et le suivi des politiques européennes qu'en matière de définition et de suivi des politiques transversales.

S'agissant de nos méthodes de travail, nous participons à plusieurs réunions interministérielles informelles par jour et à plusieurs réunions interministérielles formelles par semaine. Nous avons la charge d'organiser des comités interministériels d'aménagement et de développement du territoire (CIADT), à l'occasion desquels certaines politiques ou décisions sont solennisées. Le dernier CIADT s'est tenu le 11 mai 2010 ; il portait sur deux thèmes, d'une part, la traduction des Assises des territoires ruraux et, d'autre part, le suivi de la politique des pôles de compétitivité.

Notre travail recoupe donc largement le sujet qui vous occupe, dont le ministre de l'agriculture et de l'espace rural est un acteur essentiel, ainsi que, au sein de son ministère, la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire, et des territoires (DGPAAT). Je travaille en étroite relation avec le directeur de la DGPAAT, notamment sur les pôles d'excellence rurale – nous avons animé ensemble la commission des élus qui a proposé au Gouvernement les 150 pôles qui viennent d'être validés – ainsi que dans le cadre du réseau rural – que nous avons mis en place à la demande de l'Union européenne pour que la méthodologie de la construction de projets se diffuse dans l'ensemble des territoires ruraux.

J'en viens à la politique d'aménagement du territoire.

La feuille de route fixée à la DATAR en 1963 est toujours d'actualité : l'objectif est de réduire les déséquilibres entre territoires.

On constate une très grande hétérogénéité des situations territoriales et une évolution des disparités – qui aujourd'hui sont parfois plus fortes entre deux catégories de territoires ruraux qu'entre un territoire rural et un territoire urbain. On observe aussi que la situation des espaces ruraux est très fortement corrélée à celle des villes situées à proximité. Enfin, les modes de vie et les attentes des populations rurales ont beaucoup évolué dans les dernières décennies. En témoigne le fait que le taux d'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est plus élevé dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Pour appréhender correctement la politique d'aménagement du territoire, il est essentiel d'articuler l'urbain et le rural et de s'adapter aux caractéristiques propres de chacun

des territoires : on ne saurait traiter de la même façon les zones littorales et les zones de montagne, les régions ultrapériphériques et les régions métropolitaines.

**M. Michel Vergnier.** Pourriez-vous nous préciser vos modes et moyens d'évaluation ? Si vous avez procédé récemment à des évaluations, comment peut-on se les procurer ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous aider à dresser un inventaire des aides publiques dans le cadre de notre sujet ?

**M. Emmanuel Berthier.** Le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire*, annexé au projet de loi de finances, est un excellent document budgétaire. Comment fait-on avec 35 programmes budgétaires, 16 missions et 11 ministères ? Il faut asseoir une responsabilité interministérielle... Ce document montre que l'État consacre à l'aménagement du territoire plus de 5 milliards d'euros par an. Sur ce total, à peine 300 millions sont directement traités par la DATAR, cela avec deux instruments, le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la prime d'aménagement du territoire (PAT).

La PAT, qui représente un budget de 40 millions d'euros par an, est destinée à accompagner le développement ou la consolidation d'emplois dans des zones prioritaires. En ce qui concerne le contrôle et l'évaluation de la PAT, je suis auditionné demain devant la septième chambre de la Cour des comptes pour répondre à ces questions.

La DATAR dispose par ailleurs des crédits du FNADT, ventilés en deux enveloppes à peu près équivalentes : la partie du FNADT qui est contractualisée dans les contrats de projet ; la partie du FNADT qui soutient des politiques nationales – par exemple en finançant une partie des pôles d'excellence rurale, ou encore le rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel. L'évaluation de l'utilisation du FNADT se fait dans le cadre des politiques qu'il permet de financer : pour la partie qui permet de financer les contrats de projet – signés soit avec un conseil régional, soit à un niveau interrégional, notamment dans le cas du contrat de massif –, qui représente environ 120 millions d'euros chaque année, l'évaluation se fait dans le cadre de celle des contrats de projet ; de même, la partie utilisée pour mener des politiques nationales est évaluée dans le cadre de l'évaluation de ces politiques – par exemple, celle des pôles d'excellence rurale.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ces évaluations sont-elles faites par la DATAR ou à l'extérieur ?

**M. Emmanuel Berthier.** C'est très variable. Pour les politiques sectorielles, nous nous appuyons en général sur les corps d'inspection. Nous confierons sans doute l'évaluation de la seconde génération des pôles d'excellence rurale au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER). Quant aux contrats de projets, ils sont évalués dans le cadre d'une procédure proposée par l'Europe, passant par des cabinets extérieurs.

Parallèlement à cette gestion d'aides publiques, nous avons une fonction d'étude et d'observation des territoires. Notre Observatoire des territoires publie tous les trois ans un rapport, remis au Parlement ; nous en préparons actuellement un pour la fin de l'année 2011.

**Mme Colette Langlade.** Selon le plan d'action de la DATAR pour 2010-2012, l'une de vos 10 priorités est de favoriser l'aménagement numérique des territoires. Tous les départements ruraux sont-ils concernés par les actions que vous avez définies ? Par quels acteurs seront-elles menées ? Sur quelles bases l'évaluation doit-elle reposer ?

**M. Emmanuel Berthier.** L'accessibilité numérique est apparue, lors des Assises, comme la priorité n°1 des territoires ruraux.

La DATAR s'occupe de numérique quasiment depuis l'origine. Sur les 180 personnes, dont 150 à Paris, qu'elle compte en tout, 2,5 sont chargées de suivre les politiques mises en œuvre par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement dirigé par Mme Kosciusko-Morizet, tandis que 4 travaillent sur le numérique. Le rôle très particulier que joue la DATAR dans ce domaine a commencé avec la téléphonie mobile : on s'est aperçu que la seconde génération (2G) ne couvrait pas l'ensemble du territoire ; un programme de couverture des zones blanches a donc été lancé en 2003. Il ne reste qu'une cinquantaine de communes pour lesquelles il y a encore des difficultés.

En ce qui concerne le très haut débit (THD), le but est de prendre dès le départ les dispositions nécessaires pour éviter l'apparition d'une fracture numérique. L'objectif fixé par le Président de la République à l'issue des Assises des territoires ruraux est la couverture de 100 % de la population en 2025, l'objectif intermédiaire étant la couverture de 70 % de la population à l'horizon 2020.

Au niveau régional, le conseil régional et le préfet de région établissent une stratégie de cohérence régionale pour l'aménagement numérique (SCoRAN). Le schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), plus technique, est établi à l'échelle d'un département au moins. SCoRAN et SDTAN sont actuellement en phase d'élaboration.

S'agissant du financement du haut débit à horizon 2025, le sénateur Maurey a remis son rapport au Premier ministre en octobre dernier. Le Gouvernement a décidé de financer la première phase dans le cadre du programme « Investissements d'avenir », doté de 35 milliards d'euros : sur ce total, 4,5 milliards sont consacrés au numérique, dont 2 milliards au déploiement des outils et 2,5 au développement des usages.

Nous intéresse donc ici, pour répondre à votre question, l'utilisation des 2 milliards d'euros qui vont amorcer le financement du déploiement du THD. Trois guichets devraient être ouverts à l'été 2011. Le guichet A, doté de 1,3 milliards d'euros, accordera des prêts aux opérateurs pour les aider à développer leur réseau en dehors des zones très denses – dont on considère qu'elles seront couvertes par les fonds propres de ces opérateurs. Le guichet B, doté de 750 millions d'euros, sera celui du cofinancement des actions portées par les collectivités territoriales, dans le cadre des schémas que j'ai évoqués et des réseaux d'initiative publique ; il a vocation à financer le développement de la fibre optique. Enfin, les 250 millions d'euros du guichet C sont destinés à financer, dans les zones les plus difficilement accessibles, les technologies alternatives à la fibre optique.

L'accessibilité numérique de toutes les zones de notre pays est une compétence portée par la DATAR, en liaison avec le ministère en charge de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, le ministère du budget, le commissariat général à l'investissement – chargé de la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir et qui apporte les 4,5 milliards dont j'ai parlé –, ainsi que l'autorité administrative indépendante (AAI) compétente qu'est l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

**M. Bernard Lesterlin.** On ne parle plus beaucoup des « villes moyennes », qui remplissent pourtant une fonction structurante. Quelle est votre appréciation de ce concept ?

Que pensez-vous, par ailleurs, de la « politique de massif » ? Ce niveau interrégional vous paraît-il pertinent pour mener une politique d'aménagement du territoire ?

Quel est selon vous le niveau pertinent de gouvernance ? Comment percevez-vous les différents échelons existants – intercommunalité, pays, département, région, massif le cas échéant – ? Quelle est l’articulation entre les territoires de projet et notre organisation administrative et quels sont les éventuels problèmes de coordination ?

**M. Emmanuel Berthier.** La DATAR s’intéresse à chacune des catégories de territoires, même si nous avons quelquefois un peu de mal à les qualifier. Nous distinguons la région capitale, les métropoles, les espaces ruraux et, enfin, les espaces intermédiaires, dans lesquels on pourrait classer les villes moyennes et leurs espaces de proximité. C’est de cette façon que nous appréhendons l’exercice de prospective que nous conduisons actuellement, dénommé *Territoires 2040* ; nous avons intitulé l’un des groupes « Villes intermédiaires et espaces de proximité ».

Dans le passé, la DATAR a conduit des actions spécifiques en direction de villes moyennes : contrats de ville moyenne, appel à projets « petites villes et villes moyennes » en 2005 – qui a conduit à retenir 20 lauréats thématiques et à progresser dans la connaissance des modalités de développement des villes moyennes.

Quel est le niveau pertinent de gouvernance pour porter des politiques de projets ? Pour avoir été un praticien de l’aménagement local du territoire, il me paraît clair qu’il est différent selon les espaces et que, par ailleurs, les choses peuvent évoluer dans le temps. C’est tout l’enjeu de la réflexion en cours sur les schémas départementaux de coopération intercommunale ; les réponses seront certainement différentes d’un département à l’autre. L’administration d’État a plutôt l’idée qu’il faut des territoires larges, aux compétences intégrées ; mais en la matière, il revient aux élus locaux de déterminer le point d’équilibre – qui peut varier dans le temps et dans l’espace.

Lorsqu’on fait un bilan de l’intercommunalité sur trente ans, on constate ainsi des différences de résultats entre les territoires. Dans l’Ouest de la France, l’intercommunalité s’est structurée de façon précoce autour du canton, lequel a été utilisé par les conseils régionaux pour asseoir leur politique de développement territorial, en général avec une politique de regroupement de plusieurs cantons dans le cadre de pays. Ce modèle du début des années 90 s’est révélé efficace ; il a permis de capter de façon intelligente des fonds nationaux et des fonds européens. Mais dans ces territoires, on s’aperçoit aujourd’hui que cette taille n’est plus suffisante et qu’il serait souhaitable de franchir un nouveau cap. Dans d’autres régions, la situation est très différente, avec une intercommunalité plus récente, sur des périmètres parfois plus vastes mais un niveau d’intégration qui peut être plus faible.

Nous sommes en train de convaincre l’Union européenne que le massif est un niveau permettant d’aborder de manière intelligente des questions d’aménagement du territoire et de développement économique. Est-on capable de concevoir une politique de massif, dès lors qu’elle suppose que tous les préfets de région et tous les présidents de conseil régional concernés s’y investissent ? Il semble que pour le Massif Central, la dynamique soit bien là ; les présidents de conseil régional concernés, même s’ils peuvent exprimer individuellement des avis un peu différents, sont d’accord pour que certaines politiques d’aménagement relèvent d’un niveau supra-régional. En tout cas, avec la politique de massif et la politique menée le long de certains fleuves, nous avons développé des instruments dont l’efficacité a été reconnue au niveau européen et qui devraient être utilisés pour la gestion des fonds structurels européens après 2013.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** S’agissant des fleuves, pouvez-vous apporter des précisions ?

**M. Emmanuel Berthier.** Il existe des programmes interrégionaux pour les bassins de la Loire et du Rhône, à forte dominante environnementale, particulièrement pour la prévention des inondations.

**M. Jean-Claude Flory.** Trois ans après le début de la crise que nous traversons, on a le sentiment que certains territoires n'ont pas été trop touchés, tandis que d'autres accumulent les difficultés, malgré ce qui a pu être fait. Disposez-vous d'un outil vous permettant de suivre l'évolution de l'état économique et social d'un bassin de vie ?

Les différents instruments qui existent – pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, contrats de site, contrats de défense, mais aussi contrats de transition professionnelle (CTP) – mériteraient d'être utilisés avec la plus grande synergie possible. Avez-vous, là encore, un outil d'évaluation ? Je ne peux passer sous silence, même si ce n'est pas de votre ressort, le dispositif d'exonération de charges sociales en zone de revitalisation rurale (ZRR), outil qui a permis de sauvegarder des emplois.

En ce qui concerne les infrastructures de transports, outils de désenclavement, la DATAR a-t-elle apporté sa contribution à l'élaboration en cours du schéma national des infrastructures de transports (SNIT) ?

**M. Emmanuel Berthier.** Bien évidemment, la DATAR participe à l'élaboration du SNIT, porté par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère chargé de l'écologie. Ce schéma devrait faire l'objet d'un débat au Parlement dans les mois qui viennent. L'un de nos objectifs est bien le désenclavement de certaines zones. Les discussions sont souvent intenses quant au nombre de routes qu'il convient de faire ; la réponse peut être différente selon les territoires.

La DATAR participe également à la construction de la stratégie interministérielle incarnée dans les ZRR, instrument dont l'objectif est de compenser certains handicaps des zones rurales. En raison des difficultés rencontrées par les entrepreneurs pour s'y installer ou développer une activité économique, le Gouvernement a souhaité la mise en place d'un dispositif d'incitation fiscale, lequel a été revu après les Assises des territoires ruraux, notamment en accordant des exonérations à l'occasion d'une reprise d'entreprise.

S'agissant de l'accompagnement des territoires en situation fragile, notamment du fait de la crise, la DATAR – dont l'une des missions est le suivi des mutations économiques – a été le réceptacle des équipes qui se sont occupées de restructurations, qu'il s'agisse des restructurations de défense ou de la mission interministérielle sur les mutations économiques. Au début de la crise, les territoires étaient dans une situation de grande inégalité face aux licenciements. L'instrument qui a été beaucoup utilisé est la convention de revitalisation, imposée aux grandes entreprises procédant à un nombre important de licenciements dans un bassin d'emploi : l'entreprise doit créer les conditions d'un nouveau développement économique, en investissant pour cela deux à quatre fois le SMIC par emploi supprimé. On s'est aperçu que certaines zones, en général rurales, ne se trouvaient pas couvertes par ce système. C'est pourquoi le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'emploi ont, avec la DATAR, proposé le dispositif du Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT). Cet instrument a pour objectif d'accompagner les opérations de redynamisation dans les territoires les plus fragiles. La DATAR a demandé à l'Agence française des investissements internationaux (AFII) d'accompagner les démarches de recherche d'entreprises.

Le CTP relève d'une démarche parallèle du ministère de l'emploi.

Le pôle de compétitivité et le pôle d'excellence rurale sont deux dispositifs de polarisation des moyens. Il se trouve que nous avons développé ces deux instruments en

temps de crise. Ce n'est pas contradictoire : nous devons nous occuper de tous les territoires, mais nous devons aussi préparer l'avenir.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Nonobstant vos qualités, monsieur le Délégué, j'avoue être assez critique sur l'aménagement du territoire, de par mon expérience d'élu local et mes responsabilités à l'Association des maires de France (AMF).

Aujourd'hui, parmi nos concitoyens, personne ne sait ce que fait la DATAR, personne ne sait où se prennent les décisions d'aménagement du territoire. Qui a entendu parler du CIADT du 11 mai 2010 ? Cette réunion rapide dans un bureau de Matignon n'a donné lieu à aucune communication, alors que la ruralité représente 80 % du territoire français et 11 millions d'habitants. Pourquoi ?

Vous préparez une nouvelle typologie des territoires ruraux. Voilà bien une spécialité de la DATAR : enchaîner les rapports. Mais à quoi cela sert-il ? Et à qui, sinon à des universitaires ?

Autre objectif que vous affichez : favoriser l'organisation des services publics en milieu rural. Là encore, qu'est-ce que cela veut dire ? Depuis des années, la gauche nous reproche de supprimer des services publics et nous répondons que nous les adaptions, que nous les mutualisons, que nous les modernisons – ce qui ne m'empêche pas de constater que les territoires ruraux souffrent.

S'agissant des ZRR, au-delà du problème du zonage, beaucoup de mesures nécessitent une délibération préalable des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le dispositif est trop peu connu des élus locaux.

J'espère que vous allez faire en sorte que la DATAR soit plus proche des réalités du terrain et travaille de façon plus constructive avec les élus.

**M. Emmanuel Berthier.** Peut-être l'action de la DATAR est-elle très mal connue : nous avons donc un gros effort de communication à faire.

En ce qui concerne le CIADT du 11 mai 2010, je ne suis pas d'accord avec vous. J'étais à l'époque préfet de la Sarthe : nous avons relayé les décisions du CIADT ; elles ont été considérées comme importantes, venant après une phase de débat très productive, les Assises des territoires ruraux.

**M. Michel Vergnier.** Les choses se sont passées de manière très variable selon les départements.

**M. Emmanuel Berthier.** Notre rôle est donc d'assurer une égalité d'information. De plus nous suivons très régulièrement l'exécution de chacune des 71 mesures prises dans le cadre de ce CIADT rural.

La DATAR fait-elle des rapports qui s'empilent sur les étagères ? Si tel était le cas, je n'aurais pas accepté cette fonction. La maison que je découvre de l'intérieur depuis ma nomination est pleine de ressources en matière de prospective et d'observation, mais son but premier est de produire de la politique publique intelligente.

Ainsi, c'est à la DATAR qu'est né, en 2001, le concept de pôle de compétitivité. C'est d'ailleurs pourquoi elle est toujours au centre du jeu pour la gestion de ces pôles – avec 4 personnes affectées à cette tâche, soit le même nombre que pour le numérique.

La RGPP est une politique portée par chacun des ministères. La DATAR a deux compétences d'attribution. La première est le suivi des restructurations de défense, en raison de leur impact majeur sur l'aménagement du territoire : il a été demandé à la DATAR, en

liaison avec le ministère de la défense, de gérer des mesures d'accompagnement, l'objectif étant de créer 54 000 emplois pour compenser ceux qui sont supprimés. Cette lourde tâche passe par un travail avec les élus locaux : nous commençons par produire un diagnostic territorial, sur la base duquel nous construisons des programmes cofinancés de redéveloppement industriel. L'État consacre à cette action 320 millions d'euros, dont le tiers vient du FNADT. Une seconde mission a été confiée à la DATAR par le Conseil des ministres du 5 janvier dernier : le recensement des implications des différentes réorganisations, afin d'identifier les territoires susceptibles d'être les plus fragilisés. Nous devrions formuler nos conclusions à la fin de l'année – et nous pourrions vous en faire part si vous le souhaitez.

Vous avez évoqué les services publics en milieu rural. La notion de « services au public » évolue très vite. À l'occasion des Assises des territoires ruraux, on a pu constater que nos concitoyens souhaitaient avant tout des services accessibles et efficaces, le cas échéant mutualisés. Nous sommes en train de construire, dans le cadre de la démarche « Plus de services au public », avec 23 préfets de département, des collectivités territoriales et 9 opérateurs, une offre nouvelle de services en milieu rural. Dans les expériences antérieures, des équipes venaient temporairement dans des zones considérées comme fragiles, avec du matériel informatique leur permettant de se connecter avec des bases installées à la préfecture du département ou de la région. La nouvelle démarche est très différente : présence plus longue, mutualisation par les opérateurs de leur personnel et de leurs ressources informatiques, afin que nos concitoyens puissent facilement rencontrer des personnes en mesure de les aider. Je suis convaincu, et je m'emploierai à vous le prouver, que ce système sera plus efficace.

En ce qui concerne les ZRR, la révision du zonage a fait débat au moment de la discussion de la loi de finances pour 2011 ; la DATAR a transmis des propositions en la matière aux services du Premier ministre. S'agissant de la connaissance des mesures, nous sommes prêts à envisager une campagne d'information en direction des maires si vous pensez que c'est nécessaire. Là encore, la situation varie d'un département à l'autre ; dans la Sarthe, les ZRR étaient au menu de toutes nos réunions cantonales, et les sous-préfets connaissaient particulièrement bien la réglementation – incontestablement très complexe.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** De fait aujourd'hui, les élus locaux de base sont très souvent perdus dans les démarches à entreprendre, notamment pour trouver des financements. En Dordogne, le conseil général paie des « conseillers de développement » – environ un conseiller pour quatre cantons –, uniquement pour aider les maires à monter leurs dossiers.

Monsieur le Délégué, puisque la DATAR travaille avec 11 ministères, peut-elle prévenir des successions de décisions négatives comme à Guéret, ville de 15 000 habitants affectée la même année par la suppression de la caserne, de la prison et du centre de radiothérapie à l'hôpital ?

À l'inverse, peut-elle jouer un rôle pour que les décisions positives s'additionnent ? On a trop le sentiment d'une absence de coordination entre les ministères, dans un sens comme dans un autre.

**M. Emmanuel Berthier.** L'articulation entre les ministères en charge des politiques sectorielles et les structures qui sont en charge des territoires est évidemment une problématique essentielle de l'aménagement du territoire. Nous faisons partie des deux ou trois États au sein des Vingt-sept de l'Union européenne à posséder une structure qui a précisément la charge de cette articulation entre préoccupations territoriales et compétences sectorielles. C'est un combat de tous les instants, qui se mène d'abord à l'occasion de la

négociation sur les programmes opérationnels, sur les contrats de projet, ainsi qu'à travers la mise en œuvre de modalités spécifiques de développement territorial – par exemple un contrat de redynamisation. Mais le plan Campus ou les pôles de compétitivité n'entrent pas dans le cadre des contrats de projet ; la DATAR, compétente en matière de pôles de compétitivité, assure leur articulation avec le reste, mais elle ne peut pas faire de même pour le plan Campus. Bref, la DATAR est dans une dynamique d'addition des mesures positives, mais il existe encore des marges de progression pour assurer la cohérence d'ensemble.

Quant à prévenir l'addition de mesures négatives, ce n'est pas le rôle de la DATAR, qui a une compétence d'attribution. Pour ce qui concerne l'organisation territoriale, ce sont les préfets de région ou de département qui sont compétents. Les préfets de département ont un instrument à leur disposition, la commission départementale de l'organisation et de la modernisation des services publics. En cas de cumul de décisions négatives, le préfet peut très bien saisir le Premier ministre, lequel se retournera vers la DATAR.

Cela étant, dans le travail qui nous a été récemment demandé, on devrait voir apparaître un certain nombre de cas tels que celui de Guéret. Plusieurs décisions cumulent leurs effets : 54 000 emplois sont supprimés dans le cadre des restructurations de défense ; 1 800 emplois se trouvent déplacés du fait de la réforme de la carte judiciaire ; cette réforme a un impact sur les avocats, dont la réinstallation fait l'objet d'un accompagnement spécifique, avec une enveloppe de 20 millions d'euros que le ministère de la justice gère lui-même ; des réorganisations sont opérées dans l'Éducation nationale, sans que la DATAR y soit associée – le pilotage se fait au niveau du rectorat, les décisions sont prises par l'inspecteur d'académie.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Et c'est ainsi que dans mon département, un BTS industriel a été supprimé, sans consultation de la chambre de commerce et d'industrie, sans consultation du préfet...

Un mot sur la typologie des territoires ruraux. Celle que vous préparez sera-t-elle prête prochainement ? Si oui, nous allons sans doute devoir adapter notre propre démarche.

Une remarque, ensuite. C'est vrai qu'au niveau local, il est un peu difficile d'avoir conscience qu'il existe une politique nationale d'aménagement du territoire. Le SGAR est souvent une personnalité très méconnue... Jamais un maire rural ne rencontre le SGAR !

Un mot, enfin, de la gouvernance. La révision de la carte de coopération intercommunale doit être l'occasion de trouver des outils cohérents pour assurer une bonne gouvernance – car une nouvelle fracture s'est créée entre des territoires qui ont une gouvernance moderne, et d'autres qui n'ont pas du tout évolué. Le temps est compté !

**M. Emmanuel Berthier.** Sur la gouvernance, je suis pleinement d'accord avec vous. Il y a des élus plus visionnaires que d'autres... La révision de la carte intercommunale constitue incontestablement une étape fondatrice pour l'aménagement du territoire des vingt ou trente ans qui viennent.

Je conviens avec vous que le secrétaire général aux affaires régionales (SGAR) est souvent méconnu. Pourtant je fus SGAR pendant trois ans et demi, j'en ai été passionné et j'en ai sans doute conçu l'envie d'être DATAR... Il est certainement possible de progresser dans la connaissance par les maires ruraux de l'aménagement du territoire et de l'action des SGAR.

Sur la typologie des zones rurales, je passe la parole à Caroline Larmagnac.

**Mme Caroline Larmagnac, chargé de mission « Stratégies territoriales et lien urbain-rural » à la DATAR.** L'étude en cours vise à actualiser la typologie connue sous le

nom des « trois France rurales » qui avait été réalisée en 2003 par la SEGESA (Société d'études géographiques et sociologiques appliquées) à la demande du Commissariat général au plan. L'appel d'offres a été lancé l'été dernier. Le marché a été attribué en novembre à un consortium de laboratoires universitaires, coordonné par le Cesaer (Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux), laboratoire de l'Inra installé à Dijon, et associant des laboratoires du Cemagref (Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement) et de l'Université de Franche-Comté. Trois comités de pilotage se sont déjà tenus ; ils ont été essentiellement consacrés au choix des indicateurs. Nous devrions disposer des résultats début juillet. Peut-être pourrions-nous vous les communiquer, même si les documents à plus grande diffusion ne sont prévus que pour l'automne.

**M. Emmanuel Berthier.** Nous pouvons déjà vous transmettre le cahier des charges.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Volontiers. Grand merci pour ce premier échange.

**AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR  
L'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET LE SOUTIEN  
AUX ENTREPRISES EN MILIEU RURAL, 3 MAI 2011**

**Mardi 3 mai 2011**

**Audition, sous forme de table ronde, sur l'attractivité économique et le soutien aux entreprises en milieu rural de :**

- M. Pierre Brunhes, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et des professions libérales à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), et M. Bruno Goubet, chef de la mission de l'action régionale de la DGCIS, au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- M. Yannick Imbert, directeur de l'accompagnement des mutations économiques, et Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère de l'équipe « Dynamique des territoires » de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ;

- Mme Catherine Mercier, directrice des politiques territoriales de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), et Mme Frédérique Lonchambon, chargée de mission ;

- M. Jean Lardin, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA), M. Pierre Burban, secrétaire général, et Mme Caroline Duc, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le Parlement nous a chargés d'une mission consistant à évaluer l'efficacité des politiques publiques en direction de ce monde rural dont nombre d'entre nous sommes les élus et dont l'avenir nous préoccupe comme en témoignent un certain nombre de propositions de lois déposées par le groupe SRC – le texte « Instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir » a été discuté au début du mois d'avril – et le groupe UMP, textes faisant état de 200 propositions pour le monde rural qualifiées de « plan Marshall pour le monde rural ».

Nous sommes en effet tous confrontés à des problèmes économiques liés au maintien des activités industrielles et agricoles et au développement du tourisme avec les conséquences que l'on sait en termes d'emplois, mais également à des problèmes de logement, de maintien des services publics ou des services d'aide aux personnes. Ces thématiques, très vastes, englobent de surcroît d'importantes questions économiques, sociales et d'aménagement du territoire.

Soyez donc les bienvenus, mesdames, messieurs, et soyez remerciés d'avoir accepté notre invitation.

**M. Bruno Goubet, chef de la mission de l'action régionale de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.** Je souhaite insister sur la nouvelle organisation territoriale de l'État car il s'agit là d'un point crucial pour le développement économique des territoires ruraux.

Le développement économique est en fait une compétence partagée entre les collectivités et l'État, même si ce dernier a une vocation particulière visant en l'occurrence à préserver les grands équilibres nationaux – point que les représentants de la DATAR seront

mieux à même que moi de développer –, notamment afin d'éviter les redondances, par exemple, de pôles de compétitivité dans un même domaine sur un même espace.

Dans le cadre de la RGPP, la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) a contribué à bouleverser l'organisation territoriale de l'État et des relations de celui-ci avec les élus puisqu'une trentaine de directions, de délégations et de services ont été remplacés par huit services régionaux, dont six directement placés sous l'autorité du préfet de région. La direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) regroupe ainsi des compétences exercées auparavant par huit directions régionales et constitue l'interlocuteur unique des entreprises et des organisations socioprofessionnelles, en matière de développement économique des entreprises. Elle est organisée en trois pôles : le pôle T dédié à la politique du travail – inspection du travail, relations sociales –, le pôle C dédié à la concurrence et à la consommation et, enfin, le pôle 3E, « entreprises, emplois, économie », chargé de la politique de développement des entreprises et de l'emploi. Cette concentration des interventions de l'État répond, mesdames, messieurs les députés, à l'une de vos préoccupations essentielles.

Les compétences du pôle 3E recouvrent les actions de l'État dans les domaines de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et du tourisme – cela correspond au portefeuille de la DGCl –, de l'attractivité des territoires et du commerce extérieur – périmètre de la direction générale du Trésor –, ainsi que des compétences – accès et retour à l'emploi, formation professionnelle et apprentissage – assurées sur le plan national par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). À l'intersection de toutes ces compétences se pose le problème des mutations économiques, et donc de l'accompagnement des entreprises en difficulté.

C'est ainsi que nous parvenons mieux à mettre en place des actions intégrées de développement économique des territoires, l'État s'exprimant à travers un seul canal.

Dès lors que les élus ont fait part de leur volonté, les étapes sont souvent identiques : mise en place d'un comité de pilotage ouvert comprenant les élus, des représentants de l'État et des organisations professionnelles et détermination d'un diagnostic partagé par les collectivités territoriales et par l'État – celui-ci pouvant d'ailleurs financer celui-là – à partir duquel un plan d'action est élaboré. C'est alors qu'intervient un ensemble d'outils : dispositifs « nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises » (NACRE), conventions de promotions de l'emploi, fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), prime d'aménagement du territoire (PAT), fonds de revitalisation, comme le fonds national de revitalisation des territoires (FNRT), fonds pour les restructurations de défense (FRED), actions collectives portées par le programme budgétaire n° 134 « Développement des entreprises », journées de l'AFPA. J'ajoute que n'importe quel membre du comité de pilotage peut porter ces actions.

C'est ainsi que dans la ville d'Hagetmau, au cœur des pays de l'Adour, de la Chalosse et du Tursan, mélanges de territoires ruraux, de moyenne montagne et péri-urbains, l'ensemble de ces outils a pu être mis en place parce que nous avons réuni autour d'une table les représentants de l'État, des conseils général et régional, de la ville d'Hagetmau elle-même, des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), des chambres consulaires, du service public de l'emploi (Pôle Emploi), et que nous avons pu travailler au développement de l'économie et de l'emploi dans dix cantons peuplés de 80 000 personnes.

**M. Pierre Brunhes, sous-directeur du commerce, de l'artisanat et des professions libérales à la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCl).** Le FISAC constitue l'une des déclinaisons les plus structurantes des

politiques en faveur des territoires ruraux dans le cadre d'une RGPP qui peut être quant à elle considérée comme une remise en ordre de marche de l'État. Parce que la région constitue le niveau pertinent de gestion des territoires, le transfert total de la compétence d'instruction des dossiers du FISAC depuis les préfetures vers les DIRECCTE a été opéré, un deuxième niveau d'instruction ayant lieu à la DGCIS avant que le ministre ne décide.

Comme l'a dit M. Goubet, chaque DIRECCTE comprend généralement un département dédié à l'économie de proximité et chargé, au sein du pôle économique, du pilotage des opérations. Ainsi certaines opérations ont-elles été consacrées, par exemple, à la pérennité des stations-service en milieu rural, au cours desquelles le comité professionnel des dépôts de carburants a instruit, avec des représentants de l'État, des dossiers de soutien de mises aux normes. Il en sera de même s'agissant du maillage territorial des professions libérales, M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé des PME et des professions libérales, ayant récemment installé la Commission nationale de concertation des professions libérales, dont l'accompagnement de ces professionnels dans les territoires figure parmi les priorités : il importe, en effet – même si le défi est immense – de disposer partout d'un nombre suffisant de médecins, d'architectes, d'infirmières. Le Président de la République l'a d'ailleurs dit lors d'une table ronde : il conviendra d'envisager la mise en place de maisons départementales des professions libérales.

Plus généralement, la présence du secteur tertiaire, de l'artisanat, des services à la personne et des professions libérales est importante afin de maintenir des services de proximité.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** S'agissant du FISAC, la décision finale relève donc du ministère, mais l'instruction est régionale...

**M. Pierre Brunhes.** En effet : c'est l'une des conséquences de la RGPP. L'échelon régional est plus pertinent, le niveau central assurant quant à lui la cohérence de l'intervention et de la décision publique proposée au secrétaire d'État chargé du commerce et de l'artisanat.

**M. Michel Vergnier.** Je veux bien que l'on explique que tout va pour le mieux et que la réorganisation de l'État est formidable mais, conformément à la mission qui m'a été confiée par la Commission des finances, je souhaiterais aussi déterminer ce qui ne va pas de manière que l'on contribue éventuellement à une réorientation effective des politiques publiques. Les critères d'éligibilité du FISAC, par exemple, ou les lieux d'intervention choisis conviennent-ils ?

Maire de Guéret, ville de 15 000 habitants, j'ai eu l'occasion il y a dix ans de constituer des dossiers pour une opération en trois étapes qui a abouti à une restructuration totale du centre-ville, mais j'éprouve aujourd'hui des difficultés à la renouveler dans un tel cadre. Un assouplissement des règles concernant les périmètres d'éligibilité est-il envisageable ?

Vous prétendez, monsieur Brunhes, que la régionalisation a facilité les choses. Le maire de Guéret vous assure qu'il ne l'a pas vécu ainsi. Pendant six ans, j'ai été responsable du groupe PME-PMI-commerce et artisanat, pour le groupe politique auquel j'appartiens ; j'ai ainsi suivi les lois Dutreil de A à Z et je connais bien toutes ces questions. Je souhaite donc savoir si les politiques publiques qui sont mises en place sont pertinentes pour tout le monde. Si tel n'est pas le cas, quelles sont leurs limites ? Comment améliorer la situation ? Quelles sont les évolutions souhaitables ? Je ne veux pas mettre dans l'embarras le haut fonctionnaire que vous êtes, mais vous disposez tout de même d'une certaine latitude pour nous répondre !

Je ne sais, du point de vue de la méthode, si mon intervention est à sa juste place mais je m'en remettrai à celle que préconisent MM. les rapporteurs.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Outre que nous avons le temps d'entendre tous nos intervenants, nous ne sommes pas obligés, contrairement à ce que j'ai dit précédemment, de poser des questions après leurs propos liminaires et nous pouvons intervenir dès après leur exposé respectif. Compte tenu, de surcroît, qu'il est impossible d'empêcher un parlementaire de s'exprimer lorsqu'il le souhaite – surtout s'il est de la Creuse – je vous propose de procéder de la sorte.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nos interlocuteurs sont, en quelque sorte, nos cobayes puisqu'il s'agit de la première table ronde de notre groupe de travail – ce qui explique que notre méthode soit encore un peu hésitante.

De plus, nous n'avons pas encore une longue expérience de notre mission d'évaluation et de contrôle telle qu'elle a été modifiée par la réforme de notre Règlement. Nul doute qu'elle évoluera après un certain nombre de travaux.

Enfin, comme M. Vergnier, je considère que l'évaluation des politiques publiques ne consiste pas à prendre en note des propos qui nourriront un nouveau rapport : notre mission consiste également à vous poser des questions.

Ainsi la RGPP est-elle moins souvent décrite comme une révision des politiques publiques que comme une réduction des moyens alloués par l'État. La réorganisation transversale dont vous avez parlé vous semble-t-elle plutôt utile, efficace, enrichissante pour les fonctionnaires qui l'appliquent et pour les territoires qui en bénéficient ?

Sans polémique, ni langue de bois, ni attitude politicienne, nous nous efforçons de comprendre et d'évaluer les politiques en cours afin de vérifier que les deniers publics contribuent à l'amélioration de la situation.

Dans la limite de votre devoir de réserve, que nous comprenons tout à fait, soyez très libres de vos propos ! Je comprendrais fort bien qu'un haut fonctionnaire considère que cette réforme est bonne, mais qu'elle n'est pas encore parvenue à maturité !

**M. Bruno Goubet.** C'est exactement cela puisque les DIRECCTE ont été mises en place l'année dernière.

Quoi qu'il en soit, ayant travaillé dans une direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), je reste persuadé que le regroupement, dans un même service de l'État, des personnes chargées du développement économique et de l'emploi constitue une réelle avancée. En revanche, on peut discuter s'il en est de même du regroupement, au sein des mêmes directions régionales, de personnes qui s'occupent de la politique du travail, de la concurrence et de la consommation. En ce qui me concerne, je considère que ce n'est là ni une gêne ni un atout : il est, par exemple, tout à fait possible de promouvoir des politiques du travail visant à concevoir les relations sociales comme des outils de développement économique.

Si toute rationalisation me semble positive, vous comprendrez, en revanche, que je ne sache dire s'il convient de procéder encore à des réductions de crédit.

En réunissant mes collègues qui travaillent sur le terrain, je constate que les thèmes qui relevaient de la DGCIS, tels que l'innovation, l'action collective de développement économique, la compétitivité, le FISAC ou le tourisme, sont de plus en plus souvent abordés sous l'angle de l'emploi. Inversement, ceux qui s'intéressent à la promotion de l'emploi commencent à considérer que l'entrepreneur, et pas seulement le demandeur d'emploi,

constitue un interlocuteur majeur. Tout cela va dans le bon sens, y compris pour les collectivités qui disposent maintenant d'un seul interlocuteur au lieu de six ou huit.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Moins de verticalité, mais plus de transversalité !

**M. Bruno Goubet.** Oui.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ensuite, il faut que les moyens suivent.

**M. Bruno Goubet.** En effet.

De surcroît, une telle organisation ne constitue pas non plus une solution miracle puisque des personnes dont les statuts, les formations, les cultures, les rémunérations et les origines professionnelles sont différents doivent désormais travailler ensemble. Nous sommes au début d'un processus délicat qui durera des années.

**M. Bernard Lesterlin.** Je suis dans le même état d'esprit que mon ami et presque voisin Michel Vergnier.

Député de la circonscription de Montluçon, je rappelle que, contrairement à la Creuse, le département de l'Allier fait partie des sept départements – sur cent un – dont la population continue de décroître. Je ne suis donc pas tant intéressé par la description de dispositifs que l'on peut aisément se procurer à la DATAR ou dans les administrations centrales que par la définition de stratégies.

Je m'astreins à me rendre une journée par semaine dans les communes rurales pour rencontrer les élus, les artisans, les agriculteurs : ils ne comprennent rien à une RGPP qui procède peut-être d'une bonne politique mais qui n'est pas perçue comme une stratégie, si ce n'est pour économiser quelques postes de fonctionnaires. J'en appelle donc à plus de communication et d'explication !

J'entends souvent dire que des « multiples ruraux » se cassent la figure. Des personnes sont donc obligées de prendre leur voiture pour se rendre au chef lieu d'arrondissement où les plateformes commerciales se développent très vite et où les parkings sont pleins. Mais on accroît alors les inégalités : tout le monde, parmi une population qui plus est vieillissante, n'a pas les moyens de faire de tels déplacements. Il en est de même en ce qui concerne les services publics. Quelles sont donc les stratégies existantes pour faire en sorte, par exemple, que de jeunes artisans aient envie de s'installer ou que les petits commerçants puissent continuer à travailler ? Il sera temps, ensuite, d'évaluer leur pertinence. C'est cela que nous devons rechercher ensemble ! J'ajoute que nous avons également besoin d'infrastructures routières et ferroviaires parce que la désertification coûte cher.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Par qui les DIRRECTE, leurs ramifications et les pôles dont vous avez parlé sont-ils actionnés ? Est-ce à la suite de la décision d'une administration centrale ? Attendez-vous d'être saisis par la chambre des métiers, le sous-préfet d'arrondissement, le président de la communauté de communes, le département, la région ?

**M. Bruno Goubet.** Par tous ceux-là. Nous recevons des instructions stratégiques sur tel ou tel sujet résultant de dispositifs nationaux, mais les acteurs interviennent également sur le terrain même si c'est plus difficile en milieu rural. Nos contacts sont permanents avec les chambres consulaires tout comme avec les sous-préfets et les élus.

Cela dit, monsieur Lesterlin, vous avez raison : la réorganisation est un peu opaque et je comprends fort bien que les habitants et les élus soient un peu perdus.

**M. Bernard Lesterlin.** Les fonctionnaires le sont également!

**M. Bruno Goubet.** Les personnels des unités territoriales issues des anciennes directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) travaillent sur le terrain à partir des maisons de l'emploi ou des missions locales. Depuis l'instruction centrale jusqu'au terrain, les dispositifs fonctionnent. À Hagetmau, Baccarat ou Saint-Dizier, ce sont les élus qui ont considéré qu'il n'était plus possible de continuer de la sorte et ce sont eux qui ont décidé de se mettre autour d'une table et d'organiser un travail collectif. L'État est à leur service.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Depuis la décentralisation, on demande aux départements de définir des stratégies de développement et des priorités, y compris dans le domaine économique, lequel ne relève pourtant pas directement de leur compétence. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait samedi dernier les maires de mon canton auprès du président du conseil général.

Les pôles de compétitivité ou les pôles d'excellence ruraux (PER) ont une action limitée car on manque de la matière grise qui permettrait de définir une politique. Les « pays », quant à eux, ont été créés – d'ailleurs de manière diverse puisqu'ils regroupent de 20 000 à 100 000 habitants – à partir d'une réflexion issue des conseils de développement et des organismes de gestion, et c'est à partir d'une description de l'état des lieux que les actions nécessaires au développement ont été pensées.

Nous souffrons également d'une absence de synergie entre l'État, les régions – qui, elles, disposent de la compétence économique – et les départements qui créent des zones d'activité, des « multiples ruraux » ou des bâtiments artisanaux.

**M. Bruno Goubet.** J'ai dit dans mon propos liminaire qu'il était primordial de poser un véritable diagnostic partagé. Rien ne sera possible sans cela. À juste titre, un élu dira qu'il connaît bien son territoire ; assurément, mais en connaît-il parfaitement toutes les facettes ? Dispose-t-il d'une véritable méthodologie d'analyse ? Les analyses stratégiques de la DIRECCTE sur les territoires – forces, faiblesses, menaces, opportunités (FFMO) – existent.

C'est à partir de tels diagnostics que des plans d'action concernant tout le monde et tous les champs d'application pourront être appliqués. Et je ne vois pas pourquoi les agences régionales de santé (ARS) ne seraient pas partie prenante : sans elles, comment bénéficier de diagnostics territoriaux véritablement globaux ?

En outre, *quid* des infrastructures et de la culture ?

Je suis persuadé que la matière grise est disponible. Quant à moi, j'encourage les chefs de services de développement territorial à travailler sur ces méthodologies, ces diagnostics et ces plans d'action dans un cadre partenarial au niveau des bassins d'emploi.

**M. Michel Vergnier.** De telles possibilités sont donc insuffisamment utilisées ?

**M. Bruno Goubet.** Les outils dont nous disposons ne sont pas encore assez développés, mais nous sommes tous sur le même bateau, quels que soient la collectivité, les corps intermédiaires, les organisations salariales et patronales ou les services de l'État. Nous devons nous réunir autour d'une table.

**M. Michel Vergnier.** Je suis d'accord.

**M. Yannick Imbert, directeur de l'accompagnement des mutations économiques à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de M. le directeur interministériel à l'aménagement du territoire, Emmanuel Berthier, retenu par une audition

au Sénat. Je suis heureux de le représenter. Mme Florence Clermont-Brouillet, responsable du pôle « Dynamique des territoires » de la DATAR, complètera utilement mes propos et répondra éventuellement à vos questions.

Christine Lagarde et Bruno Lemaire ont réuni le 28 mars dernier un conseil stratégique de l'attractivité à l'issue duquel le Président de la République a reçu vingt chefs d'entreprises de grands groupes industriels venant de vingt pays différents. Tous l'ont affirmé : le territoire constitue un élément majeur d'attractivité, comme l'a d'ailleurs confirmé le rapport d'activité pour 2010 de l'Agence française des investissements internationaux (AFII). Nous sommes donc au cœur des préoccupations et du métier de la DATAR.

Il convient tout d'abord de préciser que l'attractivité – qui comporte des enjeux à la fois financiers, juridiques et fiscaux dans un contexte de compétitivité internationale exacerbée – ne concerne pas les seuls territoires ruraux. Les chefs d'entreprise, souvent, considèrent que la situation de la France est problématique sur ce plan en raison notamment de son instabilité législative et réglementaire. Un chef d'entreprise américain, sur le dossier d'implantation en région bordelaise duquel nous travaillons, me faisait ainsi observer qu'entre les premiers contacts qu'il avait eus avec nous il y a trois ans et aujourd'hui, outre qu'il est frappé par le moratoire qui a été adopté concernant l'énergie photovoltaïque, la France avait changé trois fois de réglementation sur un certain nombre de sujets.

En revanche, et je tiens à le signaler, le crédit d'impôt recherche (CIR) constitue un atout majeur d'attractivité.

Il convient également de distinguer l'attractivité en fonction de la taille des entreprises. Un chef d'entreprise d'un grand groupe international cherchant à s'implanter dans un territoire obéit à une stratégie mondiale qui diffère de celle d'un chef d'entreprise cherchant simplement à se diversifier.

L'attractivité du territoire repose également sur plusieurs aspects que les entreprises prennent en compte : la qualité de vie, la qualité ou la disponibilité « mentale » de la main-d'œuvre, le cadre de vie, l'offre d'enseignements, l'ouverture internationale – notamment grâce aux différentes sections linguistiques dans les écoles –, les loisirs.

Pour l'implantation du projet scientifico-industriel ITER en Provence-Alpes-Côte d'Azur, si trente-quatre nations ont considéré que cette opération était possible, c'est aussi parce que nous avons pris en compte en amont les questions d'attractivité : dédouanement, déménagement, carte grise, conversion du permis de conduire, logement, emploi du conjoint, scolarisation des enfants, sports d'hiver en fin de semaine dans les Hautes-Alpes ou les Alpes de Haute-Provence.

Tout ce qui constitue la richesse d'un territoire mérite d'être présenté, valorisé et vendu comme un élément pouvant, non pas compenser, mais équilibrer les problèmes liés au coût du travail, aux dispositifs fiscaux ou d'aides aux entreprises.

Deux éléments majeurs doivent être de surcroît pris en compte : les infrastructures et le numérique. Outre qu'un chef d'entreprise est attentif à la façon dont il pourra faire venir ses fournisseurs et faire partir ses produits, il doit être capable de répondre immédiatement aux demandes qui lui sont faites pour d'évidentes raisons de compétitivité internationale.

L'enjeu consiste à passer d'une France parfois un peu bousculée par la mondialisation à une France qui en soit l'actrice. Cela suppose de définir la nature des territoires que nous voulons et dont nous disposerons afin de jouer un rôle moteur, mais également la nature de la stratégie industrielle que notre pays veut développer afin d'être attractif. La France a-t-elle encore un rôle à jouer en matière de stratégie industrielle ?

Comment concilier attractivité et performance d'un territoire et qualités résidentielles et touristiques ?

En matière d'attractivité économique, quatre défis majeurs doivent être relevés.

Le premier : être capables d'imaginer des dispositifs territorialisés d'innovation et de créativité, mais aussi de partager une ingénierie dont nous espérons un retour après le retrait dû à la réorganisation des services déconcentrés de l'État.

**M. Michel Vergnier.** Je suis d'accord.

**M. Yannick Imbert.** Deuxième défi : définir une stratégie industrielle – nous préférons parler de « politique industrielle », mais la formule est associée aux plans « machines-outils » et à des temps révolus. Il ne faut pas se méprendre sur le rétablissement ou le renforcement d'une politique industrielle en France : nous devons miser sur une stratégie déterminant les technologies, les points forts, leur confortation et leur protection – je songe, en particulier, à l'intelligence économique.

Troisième défi : l'ouverture. Nous devons travailler avec ceux qui nous entourent. Or la France, qu'il s'agisse de l'État, des collectivités territoriales ou des différents acteurs économiques, est en retard par rapport à des stratégies élaborées à d'autres niveaux, qui ont tendance, si nous n'y prenons garde, à se substituer à notre propre gouvernance – je pense, bien entendu, à la mondialisation, dont nous savons ce qu'elle coûte, parfois, aux territoires, mais aussi à l'Europe qui, à travers la gestion de ses crédits, montre qu'elle a une stratégie et demande aux États membres de poursuivre un certain nombre d'objectifs, notamment en matière de développement durable ou d'innovation.. En face, que font l'État et les collectivités territoriales pour définir leur propre stratégie ?

Quatrième défi, enfin : le numérique.

Cependant, les territoires ruraux nécessitent une adaptation des dispositifs ainsi que des stratégies et des outils spécifiques. C'est en effet être lucide et réaliste que de reconnaître les handicaps dont ils souffrent et qui doivent être compensés.

Pour ce faire, nous devons veiller à une meilleure articulation des territoires ruraux et urbains. Les politiques d'excellence, en effet, favorisent les métropoles ou les ensembles urbains et il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment des campagnes au point qu'un nouveau « désert français » voie le jour.

Nous devons également prendre conscience des atouts des territoires ruraux. Le premier d'entre eux est leur disponibilité foncière qui, certes, n'autorise pas à faire n'importe quoi. Si les coûts de viabilisation et de raccordements aux grandes infrastructures de transports ferroviaires ou routières sont élevés, la place n'en est pas moins là. Le développement ne doit pas se faire au détriment de l'agriculture, des activités résidentielles ou touristiques, et il convient de trouver un équilibre afin de promouvoir d'autres activités économiques. De ce point de vue, nous sommes un peu inquiets face à l'abaissement du seuil d'acceptabilité des projets par les populations. Un certain nombre de tentatives d'implantation en milieu rural de groupes industriels, et non des moindres, ont échoué parce que les nouveaux habitants n'acceptent pas ce qu'ils considèrent comme des nuisances auxquelles ils ont voulu échapper en quittant la ville.

Le raisonnement suivant est de plus en plus répandu : oui, nous voulons une usine, une maison pour les personnes âgées, une maison pour les personnes handicapées, un centre d'enfouissement des déchets ménagers... mais pas chez nous ! Un groupe industriel agro-alimentaire a ainsi proposé la création de cent cinquante emplois dans une zone agricole ; il a

été la cible d'une campagne si virulente que la liste politique opposée à cette implantation a gagné les élections municipales.

Parmi les atouts des territoires ruraux figure également la qualité du patrimoine naturel et environnemental, comme la possibilité qu'ont parfois les salariés, en quarante-cinq minutes de pause médiane, d'aller déjeuner chez eux : le bien-être de la main-d'œuvre, en effet, influe sur la qualité du travail accompli. En région parisienne, les salariés arrivent à leur poste fatigués par les transports, et ils le sont aussi par anticipation à la pensée du trajet qu'ils devront accomplir pour revenir chez eux.

Des actions particulières doivent au surplus être menées. La politique des zonages, qui n'est pas exempte de critiques, demeure toutefois un instrument permettant de mettre en évidence les zones structurellement fragilisées – nous allons aborder avec la Commission européenne la réforme du zonage des aides à finalité régionale et la question de sa pertinence ne manquera pas de se poser de nouveau. Si l'évolution du zonage AFR dans notre pays montre que nous sommes passés d'une couverture du territoire quasiment totale à un système « patatoïde » et à un chevelu capillaire qui frise la peinture abstraite, il n'en reste pas moins qu'il est possible d'aider considérablement une entreprise dans les territoires qui demeurent zonés au-delà de la règle *de minimis* des 200 000 euros.

Il en va de même des instruments financiers que gère la DATAR : prime d'aménagement du territoire (PAT), fonds national de revitalisation des territoires (FNRT), PER, ZRR, grappes d'entreprises, numérique, actions de prospection de l'AFII qui ont été au cœur du CIADT rural du mois de mai 2010. Outre que ces dispositifs doivent être améliorés, leur complémentarité doit être expertisée pour mettre fin à d'éventuelles superpositions – tel est l'un des objectifs de la commission Warsmann, laquelle devrait proposer des simplifications ou des mesures d'optimisation. Ces instruments sont donc nécessaires même s'ils doivent être mieux ciblés, coordonnés et adaptés.

Si la politique d'excellence développée par le Commissariat général aux investissements d'avenir (CGI) est importante en termes d'investissements, ce dernier n'est pas tant concerné par la localisation des projets que par leur excellence. Or une aggravation de la fracture territoriale est, là encore, possible. Dans les secteurs médicaux ou technologiques, l'excellence se situe plus près d'une ville qui bénéficie de la présence d'un centre hospitalo-universitaire et d'une université de renom que dans une zone rurale dont les élus éprouvent le plus grand mal à maintenir le collège ou le lycée et, plus encore, les médecins. Nous dialoguons donc avec le CGI afin que les territoires soient mieux pris en compte et que l'on veille à ce que la politique d'excellence nationale d'appel à projets – nécessaire en termes de compétitivité et de positionnement internationaux – ne contribue pas à aggraver les fractures territoriales.

Enfin, l'État ne peut pas et ne doit pas être le seul à intervenir en la matière car les collectivités territoriales ont un rôle majeur à jouer. Il est en effet évident que les acteurs locaux sont les meilleurs pour mettre en avant les potentialités offertes par un territoire même si l'État doit les accompagner – l'effet de levier des PAT, dont un tiers est consacré aux milieux ruraux, est d'ailleurs de 1 à 5 puisque les collectivités territoriales puis les banques acceptent ensuite de s'engager. Nous plaçons donc en faveur d'une complémentarité de ces politiques *via* la définition de stratégies industrielles relevant principalement de l'État, en liaison avec les milieux socioprofessionnels, en faveur de l'équilibre de leur répartition territoriale et de leur compatibilité avec les stratégies que les collectivités territoriales elles-mêmes souhaitent développer par leurs propres moyens.

**M. Bernard Lesterlin.** L'intervention de M. Imbert m'inspire trois réactions.

Premièrement, l'instabilité normative est le fait de l'État, qui a la main sur le domaine réglementaire.

Deuxièmement, pour l'attractivité, les infrastructures et le numérique sont essentiels, mais l'État nous laisse nous débrouiller tout seuls : il se contente de mobiliser les collectivités ou de privatiser par le biais de concessions. Ceux qui ont accepté de cofinancer les lignes à grande vitesse ne savaient pas à quoi ils s'engageaient. Et le numérique a été payé par les collectivités.

Troisièmement, si l'Europe a des stratégies, et pas nous, c'est parce qu'elle a de l'argent. Nos moyens servent à répondre à des demandes ponctuelles. Sans véritable stratégie, il sera difficile d'enrayer la désertification des zones rurales. Dans les villes moyennes, les hôpitaux se vident : le service d'ophtalmologie de Montluçon vient d'être fermé et celui de cardiologie est en passe de l'être parce que l'on a n'a pas renouvelé sa carte de séjour au médecin camerounais qui occupait parfaitement le poste. La politique migratoire a aussi pour effet de torpiller les services publics de certains territoires !

**M. Michel Vergnier.** Connaît-on les taux de réalisation des contrats de projet État-régions (CPER) ? Vous ne m'enlèverez pas de la tête qu'il y a de bons et de mauvais élèves. Les zones rurales, pour qui certains projets sont vitaux, les font rapidement aboutir. Il est tout de même déplorable que les fonds du FEDER soient « rendus » faute d'avoir été consommés. On peut nous reprocher de ne pas attirer les entreprises avec notre politique. Dans ma ville, pour apporter de la valeur ajoutée à la zone industrielle, nous avons obtenu la certification ISO 14001, norme très contraignante. Mais le cabinet que nous avons grassement rémunéré pour dénicher des entreprises auxquelles nous étions prêts à dérouler le tapis rouge leur proposait d'autres sites que le nôtre. Nos infrastructures routières se sont certes améliorées, mais nous n'avons pas de voie à grande vitesse et nous présenterons toujours des handicaps par rapport à d'autres régions. Comme il n'y a pas de développement économique dans un désert culturel, nous avons aussi travaillé l'offre et l'éducation.

Ancien président du syndicat mixte DORSAL, pour le numérique en Limousin, je m'époumone à dire que 2025, c'est trop tard pour l'arrivée du numérique en zone rurale ! Alors, il faut choisir ses cibles. À quoi bon promettre la fibre optique à domicile pour tout le monde ? C'est aussi irréaliste qu'inutile. Comment mieux travailler ensemble ? Je ne conteste pas les propos de M. Imbert, mais ce qu'il décrit ne correspond pas à ce que je ressens sur le terrain.

En tout état de cause, nous avons besoin des services de l'État pour faire le bilan des pôles d'excellence rurale (PER) et des pôles de compétitivité car nous devons être sûrs que l'argent public a été bien utilisé, et qu'il a servi à la création d'emplois.

**M. Bernard Lesterlin.** La RGPP améliore-t-elle l'ingénierie publique ?

**M. Jean Lardin, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA).** Quels sont les critères d'éligibilité à la PAT ? Le produit est séduisant, mais il est difficile de trouver des entreprises qui répondent aux exigences requises.

**M. Yannick Imbert.** La PAT ne représente que 40 millions d'euros par an, mais elle est sous le feu croisé de la direction du budget, de la Cour des comptes, qui s'interroge sur son caractère incitatif, et de la Commission européenne, qui entend privilégier le marché et la libre concurrence.

Le premier problème vient du zonage : alors que, jusqu'en 2007, 45 % de la population étaient éligibles, nous sommes tombés à 15 %. Et la discussion va être rude pour que le pourcentage ne tombe pas à zéro après 2013. Tout ce qui relève de la politique de cohésion – fonds européens et aides aux entreprises – devra s'articuler avec la politique

agricole commune (PAC), et l'équilibre risque d'être difficile à trouver dans un contexte de diminution du budget européen. La France aura des choix à faire entre la PAC, la politique de cohésion sociale et le soutien aux entreprises.

Le zonage a l'avantage de cibler les territoires qui ont besoin d'être plus aidés que les autres, mais il présente aussi l'inconvénient d'encourager certaines délocalisations intranationales.

Ma critique de l'instabilité législative ne visait pas particulièrement le Parlement. Ce n'est pas lui qui a lancé l'idée de supprimer le crédit d'impôt recherche (CIR), au contraire. En tout état de cause, le chef d'entreprise étranger se moque de savoir si c'est la faute du Gouvernement ou du Parlement. Et nos malheureux 40 millions, nous aimerions bien les garder !

**Mme Martine Carrillon-Couveur.** Représentant également le cœur de la France, je partage les réactions de Bernard Lesterlin. Nous attendons depuis vingt ans la transformation de la RN7 en deux fois deux voies. La région Bourgogne et le département font des efforts considérables, mais ils ne parviennent pas à obtenir que l'État finance des infrastructures sur lesquelles ils n'ont pas la main. Ne pourrait-on pas au moins donner la priorité à ce qui a été engagé ?

Quant au numérique, il a été financé par les collectivités locales, l'État restant à la traîne.

**Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère de l'équipe « Dynamique des territoires » de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** Les 379 pôles d'excellence rurale (PER) de la 1<sup>ère</sup> génération lancés en 2005 ne peuvent être évalués dans la mesure où, si 30 seulement ont été abandonnés – ce qui porte à 92 % le taux de contrats réalisés ou en cours – 31 % ont respecté l'échéance initiale du 31 décembre 2009, les autres ayant été prolongés au plus tard jusqu'à l'été 2011. L'évaluation devrait s'achever au cours de l'été ou de l'automne.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le bilan ira-t-il au-delà de la consommation des crédits en portant également sur la dynamique éventuellement créée par le PER ?

**Mme Florence Clermont-Brouillet.** Le bilan comportera un volet qualitatif, qui inclut la gouvernance.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Partout, et de tout temps, il est arrivé que l'État, quelle que soit sa couleur politique, lâche les collectivités en cours de route, ce qui est très démoralisant.

**M. Yannick Imbert.** Je ne vous ferai pas l'injure de rappeler le contexte budgétaire. La priorité se définit en fonction de l'effectivité des projets et de leur capacité à démarrer rapidement. À cet égard, le délai de maturation est un facteur inquiétant – pas moins de sept à neuf ans pour un projet significatif, entre le moment de la décision et celui de la mise en service de l'équipement. Plusieurs facteurs contribuent à ralentir les projets : les procédures de débat public qui se superposent désormais à celles des enquêtes publiques ; l'abaissement significatif du seuil d'acceptabilité des projets par les populations, ainsi que la judiciarisation de la vie publique : il suffit qu'une association *ad hoc* se crée contre tel ou tel projet et que son action soit quelque peu médiatisée pour que soit retardé un projet qui avait pourtant recueilli antérieurement l'assentiment d'un territoire. Cela étant, je ne nie pas que l'État ne soit pas toujours au rendez-vous, notamment pour des raisons budgétaires. Le bilan des CPER n'est pas mauvais : bon an, mal an, les taux de réalisation oscillent entre 85 et 90 %, mais sans considération des décalages dans le temps. L'État compte surtout sur le schéma

national des infrastructures terrestres pour élaborer une stratégie et fixer les priorités avec les collectivités locales.

Une dernière chose, évolution institutionnelle oblige – le développement économique est une prérogative des régions depuis 2004 – : ce sont désormais les collectivités régionales qui sont les chefs de file des projets. Pourtant, il arrive que le conseil régional veuille, avant de se prononcer sur une aide éventuelle, attendre de savoir si PAT il y aura. En ce qui nous concerne, nous devons ensuite nous décider, en fonction de notre finalité, qui est d'inciter une entreprise à s'installer sur un territoire déterminé. La Cour des comptes nous reproche d'ailleurs de ne pas toujours respecter les critères d'incitation, à savoir, d'une part, la « création » d'emplois – et non le « maintien » d'emplois, à quoi elle sert effectivement et qui tient de l'exploit dans certains secteurs comme l'automobile – ; d'autre part, le critère de mobilité internationale, la PAT servant à financer un projet qui se ferait sinon ailleurs en Europe. Mais si toutes les instances, nationales, régionales, départementales et autres, ne donnent pas tout ce qu'elles peuvent, l'investissement, qui n'est pas forcément le fait d'entreprises dans le besoin, se fera ailleurs.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Et que répondez-vous aux régionalistes, qui veulent se passer de l'État, lequel n'est à leurs yeux que source de doublons ?

**M. Yannick Imbert.** Dans des fonctions antérieures, j'ai eu souvent ce débat avec le président de l'Association des régions de France (ARF). La question n'est pas tant la présence de tel ou tel que d'y aller tous ensemble. C'est une condition *sine qua non* de la réussite ! Je crois davantage à la complémentarité de l'État et des régions dans la définition des stratégies industrielles. Il est légitime que les régions cherchent à développer leurs atouts, mais il ne faut pas que toutes veuillent faire la même chose partout. L'État accompagne s'il y va de l'intérêt national – telle était d'ailleurs l'ambition des pôles de compétitivité.

Ainsi, on nous a présenté un dossier de financement d'une plateforme de maintenance aéronautique. Même si je ne doute pas du développement de l'aviation privée un peu partout, et si les régions doivent choisir elles-mêmes leurs priorités, l'État ne peut pas financer le développement aéronautique au-delà de ses bases traditionnelles, l'Île-de-France et le grand Sud-Ouest. Nous devons parvenir à une coproduction de la stratégie d'aménagement du territoire.

**Mme Catherine Mercier, directrice des politiques territoriales de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI).** Je vous remercie de nous avoir associés à vos travaux, qui nous concernent à bien des égards et vous prie d'excuser l'absence de notre nouveau président, André Marcon.

Les chambres de commerce et d'industrie sont à la fois des observateurs, des praticiens et des partenaires des services de l'État et des élus locaux.

Après avoir beaucoup évoqué les dispositifs, focalisons-nous sur le milieu rural lui-même.

Nos observations corroborent souvent l'expérience des uns et des autres : nous assistons à une mutation en profondeur perceptible au travers d'une multitude de signaux plus ou moins forts. La DATAR a fait un excellent travail d'analyse sur ce qui se cache derrière le terme fourre-tout de « territoire rural », qui recouvre des réalités bien différentes.

Premier point, ces territoires prennent désormais des initiatives qui n'existaient pas il y a dix ans : les salons, les foires fleurissent un peu partout dans le Limousin, en Auvergne ou en Bourgogne, ce qui montre que les territoires prennent en main leur destin.

Autre point important, le besoin de reconstruire des liens. Les politiques publiques très ciblées menacent de recréer un désert français et de provoquer de nouvelles fractures – l'enfer est pavé de bonnes intentions. Les métropoles et les agglomérations provoquent des phénomènes de polarisation, entraînant autour d'elles une surcapitalisation de la denrée économique, laquelle se raréfie ailleurs. Il importe donc de rétablir des échanges entre l'urbain et le rural. À cet égard, la chaîne comporte un maillon faible : les villes moyennes, qui sont, depuis une trentaine d'années, les oubliées des politiques publiques alors qu'elles constituent la porte d'entrée des milieux ruraux et l'armature profonde du réseau urbain.

Par ailleurs, il faut renforcer le lien public-privé. Les points multiservices ne s'écroutent pas partout, loin de là. Il s'est agi là d'une véritable innovation permettant de proposer une offre commerciale en des lieux où elle manque. Peut-être faut-il repenser le cadre conventionnel dans lequel elle s'inscrit, ainsi que le modèle économique. En tout état de cause, l'idée était bonne et elle a suscité des initiatives de terrain.

**M. Bernard Lesterlin.** J'en suis moins pour ce qui concerne La Poste.

**Mme Catherine Mercier.** Venons-en maintenant aux entreprises, qui sont, ne l'oublions pas, au cœur du moteur et à qui vos efforts respectifs sont destinés.

L'entreprise apparaît un peu comme l'Arlésienne de notre histoire. Quoi de commun entre une TPE de moins de dix salariés et un groupe étranger ? Ils évoluent dans des mondes qui ne se rencontrent pas.

Premier constat : en milieu rural, les entreprises se consacrent de moins en moins à l'agriculture. La majorité des entreprises appartiennent à la filière agroalimentaire, au bâtiment et à la construction, ou fabriquent des biens intermédiaires. Ces trois secteurs représentent l'essentiel des entreprises implantées en milieu rural, à la fois en nombre et en produits. L'image de séparation entre monde rural et monde industriel est périmée : le monde rural est aujourd'hui largement industriel et il faut en tenir compte, notamment pour implanter des plateformes logistiques.

Deuxième constat : ces entreprises ne vont pas si mal. Leur espérance de vie – sept ou huit ans – est largement supérieure à la moyenne nationale. Il faut en conclure que la proximité d'un marché n'est pas la seule condition pour qu'elles fonctionnent.

Troisième constat : les entreprises sont réparties selon un mode diffus, ce qui représente un coût qui est mis en regard de la performance du territoire en termes de fiscalité, d'information et de mise en réseaux, qui ne se limitent pas aux infrastructures routières.

Dès lors, c'est à l'aune de ce cahier des charges qu'il faut évaluer les politiques publiques. Les chefs d'entreprise installés en milieu rural ne courent pas forcément après la PAT : ils veulent seulement un environnement « *business friendly* ». Dans ce contexte, la véritable stratégie consiste à soutenir ce qui existe et à le pérenniser. Dans les dix ans qui viennent, une cinquantaine de milliers de petites entreprises chercheront un repreneur. Un tiers ira « à la casse », un autre tiers trouvera un repreneur assez facilement, et le dernier tiers sera « sur le fil ». C'est de ce dernier qu'il faut s'occuper car la casse à bas bruit pourrait être terrible.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** On a vu le résultat dans l'agriculture.

**Mme Catherine Mercier.** Le facteur démographique et l'effet de marché vont se conjuguer. D'où l'importance de créer une offre territoriale d'accompagnement au cœur des politiques locales. Celle-ci passe très largement par la gouvernance, nous sommes d'accord. Mais la gouvernance ne se limite pas au champ de la décision : elle couvre aussi l'amont. La

coproduction doit aussi aller au-delà de l'analyse pour éviter d'ajouter le diagnostic au diagnostic, d'empiler les comités qui se livrent ainsi à leur exercice favori, et de ne pas confondre, dans l'évaluation, l'instrument avec son financement. Il s'ensuit une surenchère des procédures d'instruction qui complique beaucoup la tâche des acteurs locaux.

Simplifiez, par pitié ! de sorte que la gestion des financements se fasse au plus près du terrain et que les entreprises y comprennent quelque chose. Les entreprises implantées en milieu rural demandent à leurs interlocuteurs, non pas d'octroyer des subventions, mais de comprendre leurs problèmes et de les traiter *via* des circuits simples.

Prenons l'exemple du ferroviaire en Auvergne. La région a beaucoup réfléchi au fret de proximité quand la SNCF, en décidant d'abandonner le wagon isolé, a mis des entreprises en difficulté. Des initiatives locales ont été prises et, malgré les difficultés, de petites sociétés de fret ferroviaire sont en train de voir le jour.

L'innovation locale doit également se développer autour des élus locaux, afin d'élargir l'offre. Les territoires peuvent être mis au banc d'essai, mais, au-delà des aspects purement économiques, chacun a sa personnalité propre, sa culture, son environnement. Beaucoup de territoires cherchent à valoriser leurs atouts et ils doivent, pour ce faire, associer tous les acteurs locaux, y compris les entreprises. Un des défauts des politiques et des acteurs n'est-il pas de parler des entreprises sans collaborer avec elles ? Elles aussi ont des choses à dire.

Il importe, bien sûr, soutenir le commerce et l'artisanat : simplifier les très nombreux instruments ; soutenir les réseaux d'entreprises en particulier en milieu rural, par le biais des grappes et autres *clusters*, de façon à accentuer leur ancrage territorial. Il faut simplifier au maximum l'instruction des dossiers pour réduire les délais. Il est également souhaitable d'améliorer l'articulation des politiques entre elles en supprimant les « silos ». Localement, la cohérence n'est pas évidente et nous sommes prêts à travailler collectivement pour l'améliorer.

La meilleure gouvernance, selon nous, doit reposer sur un trépied associant l'État, les collectivités, les entreprises et leurs représentants, afin d'optimiser la créativité des territoires en milieu rural et de mieux résister à la désertification. Le marketing territorial est très important et il ne se résume pas seulement à de la communication. L'enjeu doit être la construction d'un projet local partagé, simple, accessible, qui s'attache non seulement à attirer des entreprises lointaines, mais aussi à soutenir et irriguer le tissu local.

**M. Jean Lardin.** Merci de nous avoir invités à cette rencontre dont l'intérêt, de notre point de vue, consiste à faciliter les échanges sur les politiques d'aménagement du territoire en milieu rural, sachant que l'évaluation est du seul ressort des politiques.

Rappelons qu'il y a 2,5 millions d'entreprises dans notre pays et que 98 % d'entre elles comptent moins de vingt salariés. Plus de 400 000 sont installées en milieu rural et, sans que l'on s'en occupe trop, elles se sont accrues, au cours des dix dernières années, de 100 000 unités et ont augmenté leurs effectifs de 600 000 salariés. L'important pour nous n'est pas le milieu rural, mais l'entreprise en milieu rural car elle peut, pour s'adapter à son activité, se déplacer jusqu'au bourg centre, à la sous-préfecture, voire la préfecture. Cette mobilité est une réalité et le zonage retenu par les politiques publiques peut causer des problèmes ingérables aux entreprises qui, s'étant crues à tort éligibles, se font « épinglez » par la patrouille à la fin de l'année.

Les 400 000 entreprises implantées en milieu rural ont la même technicité que les autres pour la simple raison que les populations rurales et les populations urbaines se ressemblent comme deux gouttes d'eau : les premières ont les mêmes exigences envers leurs

prestataires que les secondes et, en termes de compétence et de technicité, les hommes et les femmes qui travaillent en milieu rural n'ont rien à envier à leurs collègues urbains. Ce constat nous pousse, non pas à opposer les uns aux autres, mais à rechercher les complémentarités et les continuités. Il n'y a pas de raison, de notre point de vue, de segmenter les problèmes.

Pour dynamiser les territoires ruraux, il faut avant tout les rendre attractifs car toute entreprise a besoin d'un marché. L'attractivité culturelle, l'offre de transports et la couverture numérique sont importants pour fixer les populations sans lesquelles il n'y a pas d'entreprise. Ce ne sont pas les clients qui s'installent autour de l'entreprise, mais l'inverse.

S'agissant du numérique, l'accent a été mis sur les populations, avec l'objectif de couvrir 80 % de la population. Mais une entreprise, où qu'elle soit, a besoin du numérique pour travailler. Et c'est un artisan électricien à Bertholène, ville de 1 000 habitants, dans l'Aveyron, qui vous parle.

C'est à la lumière de mon expérience que je voudrais éclairer l'évaluation des politiques actuelles. J'ai connu la création du FISAC par Jean Royer, récemment décédé. À l'époque, les politiques n'étaient pas les seuls à distribuer les enveloppes : il y avait aussi les professionnels. Mais, depuis lors, il y a eu un sacré transfert de crédits. Parmi mes souvenirs, figure aussi Abel Farnoux et ses groupes d'études et de mobilisation. Je faisais d'ailleurs partie de ceux qui s'occupaient des espaces ruraux. J'ai également suivi, en 1994, les initiatives de Charles Pasqua, alors ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, pour créer les pays, et je sais le sort que leur a réservé sa famille politique. Je suis pleinement conscient que l'on est en train de réinventer le bidon de 5 litres !

L'État, dit M. Imbert, devra faire des choix. Mais ils ont été faits ! Il y a bientôt vingt ans, j'étais à Cork au moment où l'on décidait si l'argent des politiques de développement rural devait être affecté aux politiques régionales ou à la politique agricole. Le fameux deuxième pilier de la PAC qui est utilisé par la plupart des pays pour développer l'économie dans les territoires ruraux a été fléchi, selon la volonté de l'État, presque exclusivement en faveur de la diversification de l'agriculture. Un rapport évalue à 1 % le montant des sommes utilisées à d'autres fins. En nous privant d'un tel instrument d'action, nous nous sommes tiré une balle dans le pied. Et nous nous demandons maintenant comment rebondir ! Il faudrait plutôt solder le passé et réorienter les politiques.

En outre, avant de parler de stratégie, il faudrait avoir de l'argent. Où sont donc les moyens financiers ?

Quant à l'Union européenne, il faut cesser d'être hypocrite. Les décisions n'auraient pas été prises sans l'accord de la France. Si on les met sur le dos de l'Europe, il ne faut pas s'étonner ensuite des résultats du référendum.

Un peu de cohérence, je vous prie ! Les entreprises ne sont pas dupes !

Alors, quelle PAC pour demain ? Les moyens continueront-ils d'aller essentiellement aux 500 000 exploitations agricoles ? Et que deviendront les 400 000 entreprises artisanales et les 300 000 ou 400 000 libéraux ? Je connaissais bien le ministre de l'agriculture Jean Puech, et nous avions demandé une étude à partir des données des centres de gestion agréés pour comparer l'activité de boucher artisan et celle de boucher éleveur, donc agriculteur. Eh bien, les résultats étaient tellement explosifs qu'ils n'ont pas été publiés. Cette situation risque de perdurer.

Comment voulez-vous que les populations artisanales acceptent la concurrence de la part d'acteurs qui ne sont pas soumis aux mêmes règles du jeu qu'eux ? Le statut d'auto-entrepreneur va même servir aux agriculteurs qui pourront ventiler leur chiffre d'affaires

entre les deux activités en jouant sur la clé de répartition. Il va devenir difficile de maintenir la paix dans ce pays. Pourtant les artisans ne demandent rien, à part une concurrence loyale, ils créent de l'emploi, ils forment les jeunes grâce à l'alternance. Mme la ministre chargée de l'apprentissage ne peut que fait le point avec nous parce que nous ne pouvons pas faire plus. Pour développer les territoires ruraux, vous avez un terreau fertile : les activités artisanales. Elles ne coûtent rien à l'État et lui rapportent beaucoup. Mais essayez donc de ne pas leur mettre trop de cailloux dans la chaussure ! Je veux bien sûr parler des dispositifs dérogatoires qui permettent d'exercer les mêmes activités sans les mêmes devoirs.

Un mot pour finir à M. Imbert, qui est habitué aux Aveyronnais et à leur ton rocailleux. Les 40 millions d'euros de la PAT sont inaccessibles à beaucoup d'entreprises à cause de conditions trop restrictives : la forme sociale, le nombre de salariés et le code NAF de production. Or un maçon relève d'une activité de service dans notre pays, un menuisier dans le bâtiment également, de même qu'un électricien. Le législateur n'est pas en cause, puisqu'il s'agit du domaine réglementaire.

Et je ne parle pas des fonds du FEDER ! Certains d'entre vous se plaignent qu'ils ne soient pas utilisés. C'est un comble ! J'ai passé une partie de ma vie à porter des dossiers éligibles et à les suivre dans les méandres de l'administration – du préfet au secrétaire général des affaires régionales et au TPG – avant d'essuyer des refus. Pourtant, quelques mois plus tard, le préfet de région me convoquait pour m'annoncer qu'il fallait faire de la publicité dans la presse régionale afin de demander aux entreprises de présenter des dossiers ! Avec de telles expériences, on peut s'attendre au pire !

Malgré tout, nous avons créé plus de 600 000 emplois. Alors, oubliez-nous un peu ! Veuillez seulement à ne pas nous créer des handicaps supplémentaires !

Selon une formule que vous devez connaître, avec l'argent de l'État, au pire on dope les champions, et au mieux on appareille les handicapés. Notre seul souhait est de ne pas nous retrouver dans la seconde catégorie.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Merci pour vos propos très pertinents.

**M. Bernard Lesterlin.** Comment définissez-vous le milieu rural ?

**M. Jean Lardin.** Comme l'INSEE : les communes de moins de 2 000 habitants. Mais la cloison n'est pas étanche entre ces communes et les autres : un boulanger est heureux d'accueillir un habitant de Rodez qui vient chez lui parce qu'il sait que le pain y est bon.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez attiré notre attention sur les dangers du zonage, et Mme Mercier sur l'importance des villes moyennes pour la ruralité. Les territoires ruraux qui occupent 80 % de l'espace ne peuvent pas vivre sans échange avec la ville, et réciproquement. Vous avez également insisté sur la nécessité, pour s'en sortir, de ne pas travailler chacun dans son silo et d'abandonner la démarche *top-down*.

Vous aspirez tous à une plus grande transversalité. Elle n'est pas toujours facile à mettre en œuvre. Les entreprises sont souvent réticentes au dialogue, préoccupées qu'elles sont de leur chiffre d'affaires. Elles se contentent de réclamer de bonnes infrastructures et de ne pas se voir infliger des coûts supplémentaires. Il va donc falloir faire preuve d'imagination pour élargir le cercle au monde économique, de l'artisan de base aux entreprises, d'autant que, par définition, le gisement de compétences est moins dense en milieu rural.

**M. Jean Lardin.** Même si elles sont moins peuplées les zones rurales constituent une véritable richesse, laquelle doit, non pas être gaspillée, mais entretenue de façon à ce qu'elle

soit attractive et vivante. Ceci passe par l'existence de véritables services et réseaux économiques, tout le reste n'est qu'incantation.

Vendredi dernier s'est tenu à Bercy un colloque sur les simplifications administratives. En milieu rural, lorsque l'on va à la rencontre des chefs d'entreprise pour leur soumettre des projets territoriaux, la crainte est grande que cela ne se traduise par le remplissage de tonnes de papiers avec, à la clé, de nouvelles déceptions – d'où un mouvement de retrait instinctif. De ce point de vue, les « pays » étaient très intéressants car le versant administratif n'y pesait guère. Hélas, je crois qu'ils ont vécu !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Pas du tout ! Même si aucun nouveau pays n'a été créé, 90 % du territoire en est couvert et certains d'entre eux vivent très bien.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Les pays sont superposés avec les bassins de vie, mais le développement n'est possible que dans le cadre d'un projet global de territoire. C'est précisément ce que je m'efforce de faire, avec mes collègues, en tant que conseiller général et vice-président de département. Outre les artisans, il convient en effet de compter avec le monde agricole,...

**M. Jean Lardin.** Dont nous sommes solidaires !

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** ...les entreprises industrielles, le tourisme, les sports de nature, le maintien des services publics, l'organisation des infrastructures, l'animation culturelle, la politique sociale – je songe aux services à la personne : portages de repas, services d'aides ménagères, soins infirmiers. Cette politique globale, déclinée à l'échelle d'un territoire, se retrouve également sur le plan national mais, aujourd'hui, c'est le département qui me semble constituer le bon échelon de réflexion et d'action, les PER, que l'État est en train d'organiser, n'étant quant à eux qu'une partie d'une politique d'ensemble, dont nous manquons d'ailleurs, de même que d'une ingénierie globale, la création de « multiples ruraux », d'une pépinière d'entreprises ou d'un village d'artisans ne faisant appel qu'à des interlocuteurs singuliers comme, par exemple, la chambre des métiers. Je le répète : nous avons besoin de matière grise capable de réaliser de véritables diagnostics et de proposer des projets de développement.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez déploré, monsieur Lardin, que, depuis Cork, la France ait choisi de consacrer davantage le deuxième pilier de la PAC à l'agriculture plutôt qu'au développement rural. Mais c'était alors légitime et cohérent. À une question que je lui ai posée lors d'une audition par la Commission du développement durable, M. le ministre Le Maire a, hélas, répondu dans le sens que vous craignez, puisque les crédits dédiés aux politiques de cohésion seront réduits comme peau de chagrin – ils seront alloués aux pays d'Europe orientale – et qu'aucune réorientation du deuxième pilier vers le monde rural, par compensation, n'est envisagée...

Les agriculteurs sont certes très présents dans le monde rural,...

**M. Jean Lardin.** On est loin du compte s'agissant de l'emploi !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** ...mais ils ne sont plus en position hégémonique.

**M. Jean Lardin.** Compte tenu de la réponse du ministre, c'est foutu !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ne sont foutus que les combats que l'on arrête de mener.

Je souhaite que cela soit dit et écrit car une action commune peut nous aider : l'UPA veut que ces politiques soient réorientées. Je n'ai évidemment rien contre les agriculteurs qui peuplent ma circonscription,...

**M. Jean Lardin.** Ni moi donc !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** ...mais les artisans la peuplent également. Comment préserver l'agriculture si un équilibre ne voit pas le jour au sein de la ruralité entre agriculteurs, médecins, professionnels libéraux et artisans ? Je vous invite, monsieur le président Lardin, à poursuivre votre combat.

**M. Jean Lardin.** Ce n'est pas la France qui, à Cork, a décidé seule, mais son influence a toujours été, et elle le demeure, grande pour tout ce qui a trait à la politique agricole. En l'occurrence, il est normal que les agriculteurs veuillent conserver ces financements issus du deuxième pilier.

Le sommet d'Inverness a confirmé le choix de Cork, puis, en 2006, au cours du Comité économique et social européen, le rapporteur Bros, l'actuel président de la chambre d'agriculture de Haute-Loire, a défendu un fléchage exclusivement en direction du monde agricole, alors que je proposais quant à moi de procéder autrement. Et la commissaire européenne à l'agriculture qui a tranché dans le sens que l'on connaît. Dans notre pays, selon les chiffres officiels, c'est 1 % seulement du deuxième pilier qui est orienté vers d'autres activités que l'agriculture.

Comprenez-moi bien : j'ai été nourri par Raymond Lacombe et par les autres dirigeants agricoles aveyronnais. Il est hors de question que je les trahisse mais, pour que nous vivions ensemble, les agriculteurs et nous-mêmes devons pouvoir développer nos activités au lieu que les financements des uns se fassent au détriment des autres. Sans doute doit-il être possible de rendre des arbitrages différents. L'UPA ne demande évidemment pas que les agriculteurs soient « lâchés ».

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Moi non plus !

**M. Jean Lardin.** Elle souhaite simplement que le fléchage vers les autres activités rurales soit un peu plus significatif. Peut-être parviendra-t-on ainsi à ancrer les populations et à maintenir les activités.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il demeure que 100 000 entreprises ont été créées dans l'artisanat quand les agriculteurs en ont perdu 300 000 ou 400 000 en dix ou quinze ans.

**M. Jean Lardin.** Faut-il donc que nous perdions 300 000 entreprises pour que vous nous preniez au sérieux ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** En Dordogne, le nombre d'entreprises artisanales et commerciales croît notamment grâce au tourisme, mais aussi au bâtiment.

**M. Jean Lardin.** D'un côté, on est dans l'économie réelle et, de l'autre, dans l'économie assistée.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Entre 2000 et 2007, sur un département qui compte 400 000 habitants, nous avons perdu 1 500 exploitations agricoles, soit 24 % d'entre elles.

**M. Jean Lardin.** Et ce n'est pas fini !

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Forcément, le monde agricole défend un deuxième pilier « agricole-agricole ».

**M. Jean Lardin.** Si le financement de notre politique dépend entièrement du deuxième pilier, alors...

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Vous savez parfaitement qu'aux côtés de la production agricole, l'industrie agro-alimentaire se développe.

**M. Jean Lardin.** Savez-vous qu'il y a un début de divorce entre les agriculteurs et les industries agro-alimentaires ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Quoi qu'il en soit, la production de base est nécessaire afin que nous ayons à Sarlat, par exemple, l'usine de foie gras Rougié, ou qu'en Aveyron vous ayez des laiteries et des usines de salaison.

**M. Jean Lardin.** Ces entreprises se financent avec la PAT, pas avec les crédits du deuxième pilier auxquels elles ne sont pas éligibles. La véritable concurrence est avec les exploitations agricoles, qu'un dosage un peu différent des crédits ne tuera pas.

**M. Bernard Lesterlin.** À quelle période se rapportent les chiffres de 100 000 entreprises et de 600 000 emplois que vous avez cités, monsieur Lardin ?

**M. Jean Lardin.** Cela s'étale sur huit années.

**M. Bernard Lesterlin.** Mme Mercier a insisté sur la nécessité d'associer le monde de la petite entreprise à l'élaboration de stratégies. La dématérialisation des procédures et des formulaires a-t-elle aidé les artisans, monsieur Lardin ? Demandez-vous la poursuite de tels processus ou préférez-vous participer à des réunions avec des fonctionnaires et des élus ?

**M. Jean Lardin.** Nous ne sommes pas masochistes : nous ne voulons pas passer notre temps dans des réunions. Nous sommes évidemment favorables à la dématérialisation dès lors qu'elle contribue à alléger la gestion de nos entreprises – ce sont d'ailleurs les plus petites d'entre elles qui en profitent le plus. Tel était l'objet de la rencontre avec M. le secrétaire d'État Lefebvre à Bercy. Cela permettra aux artisans de consacrer plus de temps à la production qu'à la paperasse, mais encore faudra-t-il que nous puissions bénéficier d'une couverture numérique digne de ce nom. Si vous voulez me joindre sur un téléphone portable, il faut auparavant me donner un rendez-vous à quatre kilomètres de mon domicile, sauf si je réussis à me placer au seul endroit de mon balcon où la liaison soit possible, ce qui suppose qu'il n'y ait pas la queue. La concurrence est si rude que, bientôt, il faudra payer pour se rendre à cet endroit ! C'est dramatique ! Le Conseil général sait que ce genre de situations existe.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Mesdames, messieurs, nous vous remercions de votre participation active et passionnée à nos travaux.

**AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE  
SUR LES SERVICES PUBLICS D'ÉTAT, 17 MAI 2011**

**Mardi 17 mai 2011**

**Audition sous forme de table ronde sur les services publics d'État de :**

- M. Guy Waïss, chef du service du budget, de la performance et des établissements, adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, accompagné de Mme Brigitte Bruschini, sous-directrice de la performance et du dialogue avec les académies ;

- Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation de l'administration territoriale, au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- M. François Bonavita, colonel, accompagné de M. Sylvain Renier, lieutenant-colonel, direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ;

- M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) ;

- Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère de l'équipe « Dynamique des territoires » à la Délégation interministérielle du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)(1).

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je souhaite la bienvenue à nos invités. Si vous le voulez bien, madame, messieurs, nous écouterons successivement les exposés des représentants de l'éducation nationale, de la direction de la modernisation de l'administration territoriale et de la gendarmerie nationale avant de demander à M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), de réagir – étant entendu que des questions pourront être posées à tout moment.

**M. Guy Waïss, chef du service du budget, de la performance et des établissements, adjoint au directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative.** À propos de chacun des degrés de l'enseignement scolaire, je passerai moi-même successivement en revue le réseau et les résultats avant d'évoquer les collaborations entretenues avec les collectivités.

Pour ce qui est tout d'abord du premier degré, 22 % des établissements sont situés en milieu rural, ce qui représente 12 000 écoles accueillant 24 % des élèves, soit 1,4 million d'enfants. Pour maintenir ces écoles, la solution a consisté à constituer, à côté de 18 600 écoles classiques d'une à trois classes, 4 886 regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), dont un quart placés sous une direction unique même en l'absence de regroupement physique. Une variante existe sous forme de réseaux pédagogiques, au sein desquels les écoles ou les RPI, tout en conservant leur autonomie, définissent des projets pédagogiques communs leur permettant de se comparer. On compte 193 de ces réseaux dans 32 départements, concernant plus de 71 000 élèves.

---

(1) Faute de temps, l'intervention de Mme Florence Clermont-Brouillet est reportée à la table ronde suivante sur les services sociaux et de santé (s'y reporter pour la partie sur les services).

À l'échelle nationale comme à celle de l'académie ou du département, l'affectation des moyens tient compte du degré de ruralité. Le nombre de postes pour cent élèves, ou P/E – c'est en quelque sorte le PIB de l'éducation nationale ! – s'établit à 4,96 pour le département le plus urbain et à 8 pour la Lozère, le département le plus rural. Il est de 5,08 dans l'académie la plus urbaine, celle de Versailles, pour une moyenne nationale de 5,24, et atteint son niveau le plus élevé, 5,69, dans l'académie de Corse, essentiellement rurale.

Les résultats des élèves ruraux du primaire sont supérieurs aux moyennes nationales, de 6 points en français et de 3 points en mathématiques en CE1, et de 4 points en français comme en mathématiques en CM2. Les écoles rurales appliquent toutes les priorités pédagogiques nationales et l'ensemble des réformes, sans distinction ni renoncement.

Bien que la collaboration avec les élus soit parfois un peu difficile, un rapport de 2008 de la Cour des comptes nous a félicités d'avoir respecté la charte du service public en milieu rural. Nos réseaux académiques – recteurs, inspecteurs d'académie et inspecteurs de l'éducation nationale – négocient chaque année les ouvertures et fermetures de classes. Nous sommes cependant soumis à des contraintes de rationalisation budgétaire car le ministère doit rendre 16 000 emplois par an pendant trois ans pour le premier et le second degrés réunis et les milieux ruraux ne peuvent être sanctuarisés.

En maternelle, le nombre moyen d'élèves par classe est plus élevé dans les territoires ruraux que dans les territoires urbains car les enfants y sont encore scolarisés dès deux ans, ce qui permet de compléter les classes. Au niveau élémentaire, en revanche, la moyenne est de 21 élèves par classe en milieu rural contre 22,7 en milieu urbain.

Dans le second degré, le réseau se resserre, avec 847 collèges ruraux, soit 16 % des collèges, qui accueillent 250 000 élèves – 10 % des collégiens – dans des villes de moins de 2 000 habitants. Il ne reste plus, en revanche, que 10 000 à 15 000 élèves dans les lycées ruraux, soit 1 % du réseau.

Pour les résultats, les évaluations dont nous disposons en 6<sup>e</sup> portent sur l'année 2000 ; nous devrions disposer l'an prochain d'évaluations pour la classe de 5<sup>e</sup>. En 2000, les résultats des ruraux restaient meilleurs que ceux des élèves des villes, à deux points au-dessus de la moyenne nationale en français et en mathématiques. L'écart commence cependant à se réduire. Cette avance s'étiole également à mesure qu'on avance dans la scolarité et, en fin de collège, 49 % seulement des enfants issus de milieux ruraux s'orientent vers le lycée général ou technologique, contre 60 % en moyenne nationale. Il faut probablement y voir l'effet d'un manque d'émulation lié à la petite taille des structures et d'un manque d'ambition pédagogique de la part d'élèves qui n'osent peut-être pas non plus aller en internat.

Ouverts l'an dernier, les internats d'excellence, fers de lance de notre dispositif, accueillent des élèves, urbains ou ruraux, qui désirent progresser mais ne trouvent pas chez eux les moyens culturels nécessaires. Cependant, alors que les enfants issus de zones urbaines sensibles (ZUS) bénéficient de l'aide de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), opérateur du ministère de la ville, qui apporte 2 000 euros par élève, l'éducation nationale doit financer seule l'aide aux enfants issus des territoires ruraux.

Comme dans le premier degré, la répartition des moyens tient compte du taux de ruralité de l'académie. Le nombre d'élèves par division est inférieur d'un point dans les collèges ruraux à la moyenne nationale, même si l'écart se réduit.

En ce qui concerne le réseau, les lois de décentralisation interdisent de fermer un collège ou un lycée sans l'accord formel des collectivités, qui doivent proposer cette

fermeture au préfet après avis du recteur ou des inspecteurs d'académie. Cela ne freine pas pour autant la réflexion et l'innovation. Mme Brigitte Bruschini et moi-même, qui avons été longtemps responsables en académie, sentons que, depuis quatre ou cinq ans, les présidents de conseils généraux sont ouverts à la discussion en vue de définir le réseau le plus pertinent, en envisageant notamment la réunion de petits collèges à l'instar de ce qui se pratique dans le premier degré. Nous ne sommes cependant pas encore parvenus à mettre en place, dans la ligne du « socle commun » qui constitue la grande réforme des dernières années, des structures rapprochant collèges et écoles. Des expérimentations sont menées en Corse et dans l'académie de Versailles, mais en milieu urbain. Nous souhaiterions donc créer des « écoles du socle », allant du CP à la 3<sup>e</sup>, afin de préserver l'existence d'établissements en milieu rural.

Le plan de développement des formations professionnelles négocié avec les régions s'applique aux lycées situés en milieu urbain comme en milieu rural. La politique éducative, qui participe de la politique d'aménagement du territoire, associe désormais l'État et les collectivités territoriales, mais le problème consiste à maintenir les structures tout en leur conservant une taille critique qui garantisse la qualité pédagogique. Cet impératif, qui ne pose pas de problème au niveau des écoles, est plus difficile à tenir pour les collèges.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** J'ai été instituteur jusqu'en 1997. De quels éléments dispose-t-on pour affirmer que les résultats en primaire et dans les premières années du collège sont statistiquement meilleurs dans le monde rural ? Ces résultats peuvent-ils s'expliquer par un meilleur taux d'encadrement, ou par l'existence de nombreuses classes à niveaux multiples ? Quelles causes assigner à l'émulation dont vous avez fait état ?

**M. Guy Waïss.** Ces résultats, tirés des évaluations réalisées chaque année en CE1 et CM2, sont objectifs. L'explication est cependant délicate. Pour les chercheurs, la différence ne s'explique pas par le nombre d'élèves par classe. Mon expérience du terrain m'inciterait, pour ma part, à considérer que les enfants sont plus tranquilles, plus attentifs et soumis à moins de tentations. Dans l'académie de Montpellier, le département de la Lozère affiche des résultats spectaculaires, avec un taux d'accès au baccalauréat supérieur à 80 % d'une classe d'âge, contre 65 % à l'échelle nationale. Selon les inspecteurs d'académie successifs, les élèves lozériens travailleraient parce qu'ils n'auraient « que cela à faire »... – en revanche, ils ont un peu plus de mal dans l'enseignement supérieur, car ils sont moins autonomes.

**Mme Colette Langlade.** En milieu rural, les élèves de collège sont beaucoup moins nombreux à passer au lycée. L'an dernier, les auditions de la mission d'information sur la mise en œuvre du socle commun de compétences ont fait apparaître que celui-ci était inégalement appliqué selon les collèges. Or les enseignants auraient avantage à pouvoir travailler différemment et, de même, les élèves gagneraient à être évalués sur une base plus large que les seules matières fondamentales.

Pour ce qui est des lycées professionnels, compte tenu de la diversité de notre tissu économique, n'aurions-nous pas intérêt à avoir davantage de formations et de diplômes correspondant aux professions rurales, en fonction des spécificités locales ? Quelles sont vos réflexions et où en sont les négociations avec les régions en la matière ?

**M. Guy Waïss.** Le livret personnalisé de compétences est désormais obligatoire pour tous les élèves en fin de troisième, ce qui implique de mettre en œuvre le socle commun. En revanche, nous ne disposons pas encore d'évaluations susceptibles d'indiquer des comportements différents des élèves selon qu'ils sont urbains ou ruraux.

La carte des formations professionnelles se négocie au niveau central pour ce qui est de la nature des diplômes et des spécialités, et au niveau des régions et des rectorats pour

leur déploiement sur le territoire. Si un lycée professionnel, où les enseignements sont dispensés en groupes peu nombreux, peut fonctionner avec 200 ou 250 élèves, un effectif inférieur à 300, voire à 400 élèves pose en revanche la question de la rentabilité éducative pour les lycées d'enseignement général et technologique. De fait, un socle de sept ou huit divisions de seconde est indispensable pour offrir toute la palette des spécialités en terminale – soit, avec 35 élèves par classe, les trois sections générales L, ES et S et les deux sections technologiques « sciences et techniques de gestion » et « sciences et techniques industrielles ». De façon générale, plus on avance dans la scolarité, plus il est difficile de maintenir le réseau.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les résultats peuvent-ils être différenciés par région, sans considération du caractère urbain ou rural ? Certaines ruralités sont-elles plus difficiles que d'autres ?

La prise en charge de la compétence scolaire par les intercommunalités a-t-elle eu des effets mesurables ?

En troisième lieu, existe-t-il une taille critique pour les collèges ?

Enfin, l'accès à la culture, ainsi d'ailleurs qu'au sport, est plus difficile en milieu rural, ce qui peut faire obstacle à des études longues. Le développement des nouvelles technologies dans les écoles rurales ne contribuerait-il pas à compenser ce handicap de la distance, puisqu'elles permettent par exemple de visiter sans avoir à se déplacer le musée du Louvre ou un musée new-yorkais ?

**M. Guy Waïss.** On mesure en effet une différence de résultats entre les académies, en particulier sur ce critère décisif qu'est le taux d'accès au baccalauréat. La réussite à ce stade ne tient pas, en tout cas directement, au caractère urbain ou rural des académies. Hormis celle de Paris, dont la composition sociologique est très particulière, l'académie où l'on réussit le mieux en France est celle de Rennes, encore à forte composante rurale, mais, comme pour l'académie de Nantes, également bien placée, il est probable que joue là, en outre, l'émulation entre le système public et le système privé sous contrat. Cela étant, au sein de l'académie de Montpellier, le département de la Lozère enregistre le taux d'accès au bac le plus élevé, tandis que la proportion n'est que de 60 % dans le département de l'Hérault, très urbain. Il conviendrait donc d'approfondir l'analyse...

En matière d'accès à la culture, des progrès ont été réalisés. Nous avons notamment entrepris d'amener les élèves du collège et du lycée au cinéma. En outre, la nouvelle opération « Ciné Lycée », engagée avec France Télévisions, permet aux élèves, qui gèrent eux-mêmes ce dispositif, de projeter dans leurs établissements des films tirés d'un catalogue de plus de deux cents titres. Certains lycées ruraux participent à ce programme, dont l'extension aux collèges, souhaitée par le Président de la République, est actuellement à l'étude. Le Président de la République a également exprimé en janvier, lors de la cérémonie des vœux, le souhait d'élargir l'opération à des œuvres théâtrales et à des opéras.

Nous attendons beaucoup du développement du numérique et avons lancé voilà deux ans, avec les collectivités territoriales, un programme national « écoles numériques rurales », qui a permis d'équiper en matériel informatique 6 700 écoles, pour 67 millions d'euros. La demande a dépassé l'offre et une telle opération exige d'être menée à l'échelle interministérielle, avec un financement approprié.

Pour ce qui est de la taille critique des collèges, un effectif de moins de 300 élèves se traduira par une réduction de la carte des formations en langues, mais il sera toujours possible d'apprendre deux langues vivantes.

Quant à l'intervention des intercommunalités, elle permet de donner aux élèves davantage d'outils pédagogiques, ce qui ne peut que profiter aux regroupements intercommunaux auxquels procède l'éducation nationale.

**M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation de l'administration territoriale, au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Je traiterai bien évidemment du volet territorial de la révision générale des politiques publiques (RGPP), la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE), et de son contenu pour les territoires ruraux. Mais, chemin faisant, j'évoquerai aussi l'entreprise de modernisation profonde des procédures menée en lien avec nos collègues de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) : le ministère de l'intérieur y prend de fait une part importante pour ce qui est notamment de la délivrance des titres, occasion privilégiée de contacts avec les usagers du service public. Les exigences d'accessibilité et de proximité ne sauraient être négligées pour ce type de démarches à l'égard de territoires qui peuvent avoir le sentiment d'être à l'écart des grands centres de concentration humaine.

En ce qui concerne la RéATE, je rappelle que l'échelon régional a été défini comme échelon stratégique et échelon de pilotage des politiques publiques de l'État, le niveau départemental étant celui de la mise en œuvre. Le partage des missions est beaucoup plus clair, même s'il était sous-jacent depuis la grande loi d'orientation de l'administration de la République de 1992, qui engageait déjà une régionalisation de l'organisation de l'État et donnait au préfet de région une prééminence dans la définition des stratégies de l'État. Cette régionalisation se retrouve notamment dans le projet d'action stratégique de l'État (PASE) que tous les préfets de région sont chargés par le Premier ministre de définir d'ici à cet été et qui sera en quelque sorte le canevas des grandes priorités thématiques que se donne l'État.

Le deuxième volet de la RéATE concerne la réorganisation des services déconcentrés de l'État, qui formaient aux niveaux régional et départemental une mosaïque bien connue – et aujourd'hui parés d'acronymes parfois obscurs, il faut le reconnaître ! Il s'agit là, en jouant sur les synergies de métier existantes, de regrouper des structures en fonction de trois missions : cohésion sociale, protection des populations et aménagement et développement des territoires – cette dernière confiée aux directions départementales des territoires (DDT).

Les directions départementales interministérielles (DDI) qui sont le bras renoué de l'État dans les départements, sont pilotées directement par les services du Premier ministre. Le ministère de l'intérieur en est partie prenante, ne serait-ce que parce qu'un peu plus d'un millier d'agents précédemment affectés dans les préfetures ont fait mouvement vers ces DDI. En sens inverse, environ 250 agents des services déconcentrés sont affectés dans les préfetures. Le cadrage stratégique et la répartition des compétences entre ces différents services sont en cours de stabilisation. Nous avons ainsi diffusé l'année dernière à l'intention des préfetures une directive nationale d'orientation (DNO) qui définit leurs priorités dans leur action au service des territoires.

La DNO consacre l'attribution aux sous-préfetures de nouvelles missions, constatant que, du fait de certaines évolutions telles que la modification en profondeur des conditions de délivrance de titres – le certificat d'immatriculation des véhicules (la « carte grise »), qui relève désormais du système d'immatriculation des véhicules (SIV), ou les passeports biométriques – et la dématérialisation de certaines de ces procédures, elles n'ont plus vocation à accueillir en permanence du public. La délivrance des titres se fera donc désormais, en règle générale, à la préfeture lorsqu'un contact physique sera nécessaire.

Cette évolution est loin de s'accompagner toujours d'une rétraction des points de contact offerts par l'État aux usagers. Ainsi, le SIV ne fonctionne désormais plus seulement

dans les cent préfectures – où il est certes toujours possible de se rendre –, mais dans plus de 20 000 points de contact, car chaque professionnel de l'automobile peut aujourd'hui délivrer les cartes grises et les envoyer à domicile dans des délais qui ne dépassent pas trois jours. L'offre de services s'est donc considérablement élargie et rapprochée de la demande des usagers.

À l'exception des prestations liées au droit des étrangers, pour lesquelles des concentrations de populations hors du chef-lieu de département justifient le maintien d'un guichet dédié – ainsi en Ardèche, dans le Finistère ou dans les Landes, où les sous-préfectures continuent de jouer un rôle important en la matière –, la sous-préfecture type est appelée à opérer un ajustement des compétences de ses agents en vue de sa mission d'appui au développement local, désormais privilégiée. D'autres missions, en revanche, continuent de relever du cœur de métier des préfectures et sous-préfectures, comme la prévention des risques ou le traitement des crises.

La fonction de proximité et d'accompagnement du développement local est donc mise à l'honneur, avec une équipe dédiée et une relation renouvelée avec les services déconcentrés de l'État. Les services de l'État se voient ainsi confirmés comme les interlocuteurs des collectivités pour une gamme de services clarifiée et plus lisible, parce qu'offerte en un seul lieu alors qu'elle était précédemment dispersée entre plusieurs points dans un chef-lieu. Le sous-préfet d'arrondissement peut être, au nom du préfet – ou du préfet de région, dont il peut en recevoir une lettre de mission –, un relais direct auprès des élus locaux, très utile notamment pour l'accès aux fonds européens ou aux crédits contractualisés. Les élus, en sens inverse, trouveront à la sous-préfecture une « porte d'entrée » vers les services de l'État dans le département ou la région.

Je citerai trois exemples des évolutions en cours. Le premier, dans le cadre de la DNO, concerne l'exercice du contrôle de légalité, qui fait intervenir les sous-préfectures avec l'appui des préfectures de département. Dans le cadre de la RGPP, le Gouvernement a souhaité recentrer cet exercice sur les enjeux qui lui paraissent réellement stratégiques, comme le développement durable, les marchés publics, la prévention des risques et, pour la fonction publique, les actes de gestion les plus complexes, en délaissant donc des points secondaires ou élémentaires. Les chiffres font apparaître une décroissance globale du nombre d'actes soumis à transmission, et donc contrôlés par les services de la préfecture, mais une concentration de l'expertise, y compris pour les sous-préfectures, sur les thèmes « à enjeux ». La relation est donc recentrée entre les services du ministère de l'intérieur sur le territoire et les élus locaux, qui connaissent désormais mieux que par le passé les points sur lesquels porte notre vigilance et peuvent en tenir compte pour élaborer leur stratégie et préparer leurs actes administratifs – ce qui les conduira, par exemple, à faire appel aux conseils, notamment juridiques, qui font partie de la mission d'appui incombant aux sous-préfectures.

Deuxième exemple : l'appui technique aux collectivités territoriales, nouvelle fonction dévolue aux DDI. Dans cette relation avec les sous-préfets, les élus auront un accès simplifié aux services de l'État – sous réserve d'améliorer les appellations, encore perfectibles. Ce sera *a fortiori* le cas pour les intercommunalités, du fait de la taille critique qu'elles atteignent et de l'autonomie relative qui leur est reconnue sous leur nouvelle forme, notamment dans le cadre du redéploiement de l'ingénierie qui a été une source de préoccupation pour les petites collectivités. Pour les intercommunalités de taille réduite, l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) reste accessible. Je ne m'attarderai pas sur cet aspect, qui relève du ministère de l'écologie et du développement durable.

Troisième exemple : le rôle du sous-préfet. Face aux craintes exprimées par les élus, M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, a confirmé le 24 mars à l'ensemble des préfets que, comme l'avait déclaré avant lui M. Brice Hortefeux, le Gouvernement n'avait pas l'intention de modifier la carte des sous-préfectures. La DNO indique un mouvement de fond consistant, je le répète, à redéployer leurs missions en les orientant vers l'accompagnement du développement local. Pour un très petit nombre de cas – moins d'une dizaine –, après s'être assuré d'un consensus local complet, un préfet peut toutefois proposer un ajustement des frontières entre deux arrondissements, voire, dans trois ou quatre occurrences, un jumelage d'arrondissements en vue d'approfondir les synergies – ce qui pourrait se traduire par la constitution de deux équipes distinctes animées par un seul sous-préfet. Enfin, le taux de vacance des postes de sous-préfet d'arrondissement, particulièrement en zone rurale, n'a jamais été aussi faible depuis de nombreuses années. En effet, dans le contexte de la RÊATE, nous veillons à ce que le dialogue avec les élus ne puisse être perturbé par le défaut d'interlocuteur.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Disposez-vous déjà de retours d'information sur les réformes engagées ? En effet, l'efficacité que vous nous décrivez n'est pas perçue comme telle sur le terrain. Maire depuis vingt-huit ans, j'ai vu quasiment disparaître la Direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS), la Direction départementale de l'agriculture (DDA) et la Direction départementale de l'équipement (DDE). La refonte dans laquelle elles ont été noyées ne permettra pas le même contact avec les élus : alors que la DDASS pouvait ainsi procéder aux contrôles d'assainissement individuel et collectif, la DDA assurer les contrôles d'affermage des réseaux d'eau potable ou la DDE réaliser des aménagements de parkings, l'ATESAT, qui propose une prestation de maîtrise d'œuvre, s'est bornée à nous offrir de nous aider à choisir un bureau d'études privé.

Il nous est également de plus en plus difficile d'obtenir un véritable contrôle de légalité et nous avons vu quasiment disparaître l'appui technique aux communes qu'assurait le Trésor. Ce dernier n'assure pas le remplacement des percepteurs : celui du canton dont je suis élu a disparu depuis deux ans et son adjointe, qui assure l'intérim, est nommée à partir de juillet dans le département voisin et ne sera pas remplacée.

Face à cette situation, que la réduction prévue du personnel sera loin d'améliorer, les collectivités ont entrepris de chercher des solutions. Ont ainsi été mis en place, pour remplir des missions qu'assumait précédemment l'État, des agents techniques départementaux, cofinancés par les départements et par les communes, et des agents de développement local. De fait, le percepteur jouait un rôle de conseil et assistait parfois les communes dans la préparation des budgets. Lorsque la DDE avait les moyens d'assurer un rôle d'ingénierie, c'était de la matière grise qui nous était apportée. Or nous avons vu disparaître tout cela. Comment les agents de l'État, malgré toute leur bonne volonté, pourront-ils remplir les missions que vous venez d'évoquer ?

**Mme Colette Langlade.** Dans tous les départements se dessinent aujourd'hui les nouvelles cartes des intercommunalités, qui ne sont pas sans susciter quelques inquiétudes de la part de certains élus. Jusqu'à présent, les projets venaient réellement des élus ruraux, qui en assuraient la direction et élaboraient les plans de financement. Le sous-préfet, investi d'une mission d'accompagnement et appelé à jouer un rôle fédérateur, pourra-t-il aussi être initiateur ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ces réformes posent des problèmes de lisibilité. Elles semblent pertinentes vues d'un bureau parisien, mais leur appropriation sur le terrain est loin d'être acquise : beaucoup de ruraux, qui par ailleurs comptent encore en anciens francs, pensent par exemple que c'est toujours la DDE qui s'occupe de la voirie. Il faut être conscient que les esprits évoluent lentement.

Les sous-préfets me semblent généralement soucieux du développement local, que certains abordent même en chefs d'entreprise. Il n'en reste pas moins qu'une meilleure pédagogie est sans doute nécessaire auprès des élus, qui, après la RGPP et la réforme territoriale, doivent maintenant assimiler la nouvelle organisation de l'intercommunalité. Les populations et les élus n'ont pas forcément les mêmes facultés d'adaptation que l'État !

**M. Jean-Benoît Albertini.** Puisqu'on accuse souvent l'État d'immobilisme, je prends votre dernière remarque comme un compliment. Cela dit, les confusions dans la désignation des services restent fréquentes, d'où le souci du Secrétariat général du Gouvernement d'une communication plus efficace, comme ce fut le cas avec Pôle emploi. Reste que l'on se familiarisera de toute évidence moins vite avec le sigle DDCSPP qu'on ne l'a fait avec celui de la DDASS.

Vous évoquez, monsieur Peiro, les problèmes d'accessibilité qui se poseraient depuis la suppression de trésoreries de canton ; mais, du point de vue des usagers, le rapprochement des services fiscaux et de la comptabilité publique est sans aucun doute une avancée. L'objectif de ce type de démarche est de donner l'accès à un maximum d'informations depuis un guichet unique.

Je veux aussi, madame Langlade, dissiper tout malentendu : l'État n'a pas vocation à concurrencer les élus auprès des porteurs de projets. En application de la directive nationale d'orientation (DNO), les sous-préfets sont des « facilitateurs », qui assurent le lien avec les différentes entités de l'État ; ils sont d'ailleurs sensibilisés à cette mission, et même en partie nommés en fonction de leur aptitude à la remplir.

L'ingénierie concurrentielle ne relève pas du ministère de l'intérieur, non plus que le contrôle sanitaire. Cette dernière compétence appartient désormais aux Agences régionales de santé (ARS) ; je suppose que sa mise en œuvre sur le terrain nécessite un temps d'ajustement.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** On constate effectivement un reflux des contrôles.

**M. Jean-Benoît Albertini.** Quant à l'ingénierie concurrentielle, la RGPP donne mission au ministère de l'écologie d'y mettre fin. Il s'agit donc d'un objectif clair, assorti d'obligations de résultats en termes de restitutions d'emplois. Le Gouvernement ayant estimé que l'on pouvait trouver cette prestation sur le marché, il est clair que la DDE ne l'assurera plus de la même façon, sauf à titre provisoire sous le régime de l'ATESAT. Mieux structurées, les intercommunalités auront davantage de capacités techniques : cela aura forcément des conséquences pour les services de l'État, qui concentrent désormais leurs moyens sur des domaines prioritaires, tels que le développement durable.

**M. François Bonavita, colonel, direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration.** Service public s'appuyant sur un commandement intégré et un statut militaire, la gendarmerie n'est pas un service déconcentré de l'État. Agissant sur 96 % du territoire et auprès de 50 % de la population, elle « n'est plus [...] une force principalement rurale », comme le soulignait le rapport Alloncle en 1997.

L'intégration au ministère de l'intérieur, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, et la loi du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale n'ont modifié ni l'approche institutionnelle du service rendu, ni la volonté de répondre aux attentes des citoyens. Aux termes de l'article L. 3211-3 du code de la défense, « la gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication ».

La gendarmerie a pour vocation d'assurer la même sécurité à tous, en tous points du territoire, y compris dans des zones très particulières comme les lieux d'affluence saisonnière, bien que la délinquance y soit moindre, ou dans les zones concernées par les contrôles des flux. Ces missions s'appuient sur trois piliers : la proximité, la continuité et la disponibilité.

L'organisation de la gendarmerie obéit à trois objectifs principaux : assurer la continuité du service public de sécurité ; garantir l'équité entre personnes et entre territoires au regard du droit à la sécurité ; pérenniser la souveraineté de l'État de droit dans la totalité des espaces nationaux. Loin d'être figée, cette organisation s'adapte aux exigences des politiques de sécurité comme aux données sociodémographiques des territoires.

Grâce à la densité de son maillage territorial, la gendarmerie contribue à la souveraineté de l'État, en particulier dans les lieux les plus isolés ou les plus éloignés du territoire de la République. Son statut militaire et son immersion au sein de la population, favorisée par l'obligation de logement par nécessité absolue de service, sont des gages de disponibilité et de proximité pour la sécurité des personnes et des biens, même dans les zones peu attractives ou dangereuses.

La densification des territoires ruraux et périurbains entraîne une augmentation du poids démographique des zones placées sous sa responsabilité, qui regroupaient, en 2010, 32,5 millions d'habitants, outre-mer compris. Entre 2011 et 2013, cette population devrait augmenter de 425 000 habitants, et de 2 millions d'ici à 2020. Les changements subis par les communes rurales situées autour des villes, en raison notamment du développement des moyens de transport, touchent essentiellement la zone de gendarmerie, et imposent une action adaptée aux territoires et aux flux. Compte tenu par ailleurs du vieillissement de la population, la gendarmerie devra être en mesure d'assurer plus de proximité, d'accessibilité, de lisibilité, de réactivité et d'efficacité.

Présente sur les axes, dans les zones rurales, urbaines, périurbaines, montagneuses, littorales, nautiques, mais aussi dans la « troisième dimension » – l'aérien – et dans la cybersphère, la gendarmerie est capable de s'adapter en permanence aux réalités et aux besoins des bassins de vie, en dégagant les marges de manœuvre nécessaires grâce à ses unités spécialisées et au développement de la coopération avec d'autres entités – la police nationale en particulier.

Elle adapte ses schémas opérationnels pour les appliquer aux territoires et à la population. Forte d'un maillage d'implantations disséminées fonctionnant en réseau, elle compte 4 447 unités territoriales – brigades territoriales autonomes, communautés de brigades et brigades de proximité –, pour un effectif global d'environ 36 000 personnes, auxquelles s'ajoutent les 30 000 membres des unités d'environnement que sont les pelotons de surveillance et d'intervention (PSIG), les unités de recherche, les unités de sécurité routière et l'ensemble des autres unités de la gendarmerie départementale.

Partagées entre communautés de brigades et brigades autonomes – dont beaucoup sont commandées par des officiers –, les unités territoriales, éléments de base de son organisation, garantissent une bonne lisibilité de celle-ci au niveau départemental, notamment auprès des élus impliqués dans l'intercommunalité. La création des communautés de brigades a permis d'adapter l'offre de sécurité aux besoins actuels et à l'évolution de la délinquance tout en conservant, voire en approfondissant les relations de proximité avec les élus locaux. Ce niveau est fondamental dans un modèle d'organisation assis sur le triptyque : maillage, statut et logement par nécessité absolue de service, en vue de répondre aux attentes de la population, d'améliorer constamment les modes d'action et la répartition des effectifs.

Dans le cadre de la RGPP et de la politique des effectifs, l'effort a porté sur les fonctions administratives et de soutien afin de préserver le cœur de métier et les unités territoriales. En outre, la politique de transformation de postes vise à redéployer les effectifs professionnels vers ces dernières tout en poursuivant l'effort de rationalisation.

De même, la réforme des collectivités territoriales, ainsi que les transformations observées dans les espaces ruraux et les zones périurbaines, sont suivies avec une attention toute particulière par la direction générale. Parce que l'espace rural est historiquement une pièce maîtresse de son identité et parce qu'elle a conscience de ses évolutions structurelles, la gendarmerie y adapte ses moyens, notamment dans le cadre d'un dialogue d'organisation entre la DGGN et les régions de gendarmerie. Ces dernières ont d'ailleurs toute latitude pour proposer à la DGGN l'ajustement des effectifs autorisés des brigades des zones rurales, si la nécessité en est avérée. La gendarmerie ne peut que demeurer le premier acteur de la sécurité dans ces zones, comme l'a montré la récente arrestation de deux *etarras*.

La proximité, deuxième pilier de l'efficacité, est indissociable de l'organisation territoriale, notamment du maillage. Le service de proximité nécessite une prise en compte des attentes et des besoins exprimés localement. Afin de conserver un dispositif adapté et cohérent, tant sur les territoires que dans l'action, la gendarmerie et la police nationales poursuivent la phase de redéploiement amorcée en 2003 et menée aujourd'hui dans le cadre de la police d'agglomération et de la police des territoires. De même, pour répondre plus efficacement à la demande croissante de sécurité, la gendarmerie s'engage davantage dans ses partenariats avec les acteurs privés et publics, comme les polices municipales, les services de secours et les municipalités. Il s'agit de rechercher des synergies opérationnelles, notamment pour ce qui est de la circulation de l'information, de la prévention et de l'accueil du public. Dès cet été, un officier siègera au sein de l'Association des maires de France afin de conforter cette volonté de proximité. Le directeur général de la gendarmerie, s'adressant aux commandants des unités territoriales, disait ainsi de ces dernières qu'elles sont les « garantes de l'efficacité de la gendarmerie » dans la mesure où elles constituent l'« échelon de conception et de conduite d[e son] service de proximité ».

Force de sécurité des territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains, la gendarmerie s'applique à adapter son organisation aux évolutions politiques, sécuritaires et sociodémographiques, afin d'offrir la meilleure accessibilité aux services publics.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** En 1997, les députés s'étaient opposés à un projet de réforme tendant à supprimer des brigades en milieu rural – huit dans l'Aude et trois en Dordogne, par exemple. Les communautés de brigades (COB) ont apporté une réponse globalement bien plus adaptée, même si ces regroupements ont accru les délais d'intervention ; ainsi, dans mon département, on a créé une communauté de brigades pour trois cantons dont les chefs-lieux sont distants d'environ 40 kilomètres.

**M. François Bonavita.** Dans l'ensemble, les COB sont effectivement bien perçues. Des élus locaux ont pu se plaindre de la suppression de telle ou telle brigade rurale, mais on ne recevait parfois dans certaines qu'une ou deux personnes par jour ! Tout en continuant de répondre aux sollicitations du public, nous avons pu, grâce aux regroupements et à la limitation des heures d'accueil, augmenter le nombre de patrouilles sur le terrain, au bénéfice de l'efficacité. Mais il est vrai que la population doit s'habituer à cette réorganisation.

**Mme Colette Langlade.** Avant la réforme de 2002, chaque canton avait son unité de gendarmerie ; aujourd'hui, l'accueil a faibli du fait du redéploiement vers les communautés de brigades. Quelles ont été les conséquences de la réforme sur le niveau de sécurité en zone rurale ? Sont-elles comparables à celles qu'on constate dans l'enseignement scolaire ?

**M. François Bonavita.** Je n'ai pas les chiffres nationaux ; mais dans la Vienne, où j'étais commandant de groupement il y a encore deux ans, la délinquance en zone rurale avait globalement tendance à diminuer – exception faite des violences aux personnes, mais cela en partie à cause d'une politique d'incitation aux dépôts de plainte. Les cambriolages étaient ainsi en légère diminution, parce que nous avons pu renforcer la dissuasion grâce aux patrouilles plus nombreuses permises par le regroupement en communautés de brigades. Certes, les résultats ne sont pas identiques dans tous les départements ; si vous le souhaitez, nous vous communiquerons les chiffres, qui figurent d'ailleurs dans le rapport annuel de l'Observatoire national de la délinquance (OND).

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Volontiers, ils seront utiles à notre rapport.

Si la proximité réelle a sans doute progressé, on ne peut en dire autant de la proximité ressentie. Les inspections annoncées créent du lien avec les élus, mais elles n'ont lieu qu'une fois par an : ne pourrait-on en prévoir deux ? Les élus locaux regrettent un peu le contact qu'ils avaient autrefois avec les chefs de brigade ou avec les maréchaux des logis, même si la création des communautés de brigades a sans doute permis d'améliorer l'efficacité et l'organisation. Il est dommage que le ressenti des élus et des populations soit un peu en retrait.

**M. François Bonavita.** C'est la raison pour laquelle le directeur général de la gendarmerie a rappelé aux commandants d'unité, dans la lettre qu'il leur a récemment adressée, la nécessité d'entretenir la relation avec les élus, ne serait-ce que pour leur indispensable concours dans le domaine du renseignement. Les élus ont vocation à contribuer aux missions de prévention et de sécurité, mais il est vrai que les contacts – qui ne doivent d'ailleurs pas nécessairement se limiter aux maires – dépendent beaucoup de la personnalité des commandants d'unité et de COB.

**M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).** Écoutant les précédents intervenants, j'avais parfois l'impression de ne pas vivre dans le même pays ! Pas une ombre au tableau, tout semble aller pour le mieux. Les maires des communes rurales ont évidemment un sentiment très différent.

Tout objectif suppose une méthode, un langage et la prise en compte d'un environnement psychologique. La RGPP, de ce point de vue, pose des problèmes de méthode : chacun, autour de cette table, a expliqué comment il l'appliquait, en oubliant que les élus sont eux aussi concernés par les questions d'éducation, par les relations avec les sous-préfectures ou avec la gendarmerie. Alors qu'ils peuvent tout à fait partager les objectifs de rationalisation, on leur a imposé la réforme sans les y associer.

Quant au vocabulaire, il est trompeur : on parle de « regroupements » et de « mutualisation », mais la réalité, c'est la concentration. Dans le domaine scolaire par exemple, on procède désormais à des regroupements de regroupements !

L'environnement psychologique est tout aussi capital. Selon le slogan du Gouvernement, un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ne sera pas remplacé ; mais l'on omet de préciser comment moins de fonctionnaires seront en mesure d'assurer les mêmes services. Dans ces conditions, l'inquiétude des élus est aisément compréhensible.

Alors que nos concitoyens plébiscitent la proximité, on accroît la concentration dans tous les domaines : la SNCF supprime des arrêts dans les gares secondaires, contraignant les gens à se rendre à la gare du chef-lieu de département pour prendre le train ; de même, lorsqu'un incident technique se produit sur une ligne du Berry, l'abonné de France Télécom doit s'expliquer avec un interlocuteur qui est en Normandie.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il faudrait parler aussi d'EDF.

**M. Vanik Berberian.** Effectivement : tous les opérateurs et services sont concernés. On invoque des économies d'échelle, mais c'est un mythe. On a d'ailleurs reproduit les mêmes erreurs avec la réforme des collectivités territoriales. La concentration se fait toujours au profit du pôle le plus important, comme y pousse, par exemple, le préfet de mon département s'agissant de la réorganisation des communautés de communes. Mais cette logique est sans fin, car on trouvera toujours un échelon supérieur jugé plus pertinent. C'est exactement ce qui s'est passé avec le Trésor public, alors même que les maires n'étaient *a priori* pas hostiles à la fermeture de certaines trésoreries, compte tenu des nouveaux modes de gestion. On peut imaginer une tout autre logique : pourquoi un pôle éducatif serait-il obligatoirement situé dans le chef-lieu de canton ? Nous sommes trop habitués à voir primer l'organisation urbaine.

L'époque où les gendarmes arrêtaient leur estafette au bord du champ pour discuter avec le maire est révolue : la plupart d'entre eux viennent désormais de la ville et ne connaissent guère le monde rural ; au demeurant, le profil sociologique des élus a lui aussi changé. Le lien s'est distendu, et je me rends deux fois par an à Rochefort pour expliquer aux futurs commandants de brigade comment le renouer. Je suis maire depuis 1989. Autrefois, je voyais souvent les gendarmes car ils venaient faire des photocopies à la mairie ; du jour où ils ont eu une photocopieuse, leurs visites se sont faites plus rares ; à présent qu'ils sont regroupés en communauté de brigades, je ne les vois plus du tout.

En théorie, on compte un gendarme pour 40 kilomètres carrés ; mais si l'on prend en compte les formations, les arrêts maladie et les congés, ce ratio tombe à un gendarme pour 80 kilomètres carrés.

**M. François Bonavita.** Je n'ai jamais entendu parler d'un tel ratio ; pourtant, je m'occupe de l'organisation à la DGGN. Nos références sont en général au nombre d'habitants ou de faits délictueux. Le seul critère territorial est celui en vertu duquel nous devons être en mesure d'intervenir en moins de trente minutes.

**M. Vanik Berberian.** Je tiens ces chiffres d'un responsable départemental de la gendarmerie.

Quoi qu'il en soit, les élus et les gendarmes ont beaucoup de choses à partager, à commencer par la connaissance du terrain et de la population : il faut donc retisser le lien qui existait autrefois. En cas de crise, il est d'ailleurs préférable que les différents responsables se connaissent et s'apprécient.

Quant aux services de l'État, ils ont incontestablement régressé, à l'instar de l'ingénierie. La semaine dernière, l'ARS a répondu à un maire qui l'avait contactée au sujet d'un problème de logement insalubre que cette question relevait désormais de sa compétence à lui. Mais ce maire n'a ni les connaissances ni les moyens techniques nécessaires pour apprécier une situation d'insalubrité. L'intercommunalité, dans un tel cas, n'est pas forcément une solution : ce n'est pas en se regroupant que des collectivités sans moyens en auront davantage ; la gestion des documents d'urbanisme, par exemple, a un coût qu'elles ne peuvent pas toujours assumer, même au niveau intercommunal.

J'ai gardé le morceau de choix pour la fin : l'école. Le rapport de la Cour des comptes selon lequel l'Éducation nationale respecte la Charte des services publics prêche franchement à sourire. Cette charte stipule qu'un maire doit être prévenu deux ans avant la fermeture d'une classe ou d'une école, et que cette fermeture doit faire l'objet d'une étude d'impact. Ces études sont si rares que les lire toutes ne prendrait guère de temps !

Dans la réalité, les choses se déroulent de la façon suivante : l'inspecteur d'académie nous adresse une convocation sur laquelle figurent déjà deux dates, car il sait que les

syndicats ne se rendront pas à la première réunion ; tout le monde se retrouve donc à la seconde et vote contre la proposition de carte scolaire, moyennant quoi celle-ci est appliquée quand même ! Nous sommes un peu las de ces concertations alibis.

Je suis très heureux des bons résultats des élèves en milieu rural, même si l'explication qu'on en donne, à savoir qu'ils auraient moins de sollicitations extérieures, fait un peu XIX<sup>e</sup> siècle. Quoi qu'il en soit, nous craignons de nouveaux regroupements. On peut comprendre le souci d'économie, mais n'oublions pas le besoin de proximité.

Le plan « écoles numériques rurales » a été un grand succès. Quand M. Darcos a proposé à l'Association des maires ruraux de s'y associer, celle-ci a évidemment accepté, convaincue que l'accès au très haut débit est indispensable au maintien de l'activité. Le projet fut lancé lors de la conférence de presse du 31 mars 2009 ; malgré un cahier des charges complexe, les candidatures devaient être déposées avant l'été, pour un programme portant sur 5 000 écoles ; mais, suite aux négociations entre le ministère de l'éducation et Bercy, ce nombre a été ramené à 3 000 : on était sans doute convaincu que des délais si courts ne permettraient jamais aux élus ruraux d'atteindre l'objectif. Pourtant, 9 000 candidatures sont arrivées en bonne et due forme au mois de juillet ! Bref, il faut revoir les procédures, faire confiance aux acteurs locaux et les intéresser aux différents projets, éducatifs ou autres. Je me suis par exemple battu pour que les courriers de l'inspecteur d'académie soient aussi envoyés aux maires des communes n'ayant plus d'école.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Merci de cette contribution vigoureuse.

**M. Guy Waïss.** Je veux rappeler avec une certaine solennité que l'allocation de nos moyens ne dépend absolument pas d'objectifs de regroupement – c'est peut-être, d'ailleurs, ce qui nous distingue des autres ministères s'agissant de la RGPP –, mais d'une évaluation de la situation démographique. Nous ne donnons aucune consigne de ce genre, sinon pour les personnels administratifs de l'académie – et encore. D'autre part, quand un regroupement a lieu, par exemple celui des services des bourses, ce n'est pas forcément au rectorat, c'est-à-dire au chef-lieu de région : il peut très bien se faire dans un autre chef-lieu de département.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Mesdames, messieurs, je vous remercie.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ, 17 MAI 2011

Mardi 17 mai 2011

### **Audition, sous forme de table ronde, sur les services sociaux et de santé de :**

- Mme Natacha Lemaire, sous-directrice chargée de la régulation de l'offre de soins à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) au ministère du travail, de l'emploi et de la santé ;

- M. Gérard Pelhate, président de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), accompagné de M. Christophe Simon, chargé des relations parlementaires à la CCMSA ;

- Mme Evelynne Sylvain, directrice des établissements et services médico-sociaux de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;

- Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère de l'équipe « Dynamique des territoires » et Mme Pascale Echard-Bezault, chargée de mission « Santé et cohésion sociale », au sein de la même équipe, à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de notre collègue Germinal Peiro, rapporteur de ce groupe de travail, qu'un impératif empêche d'assister au début de cette table ronde et qui nous rejoindra plus tard.

Après une première table ronde consacrée aux services publics d'État, et une autre qui sera consacrée cet après-midi aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, nous allons maintenant nous pencher sur les services sociaux et de santé. Les deux représentantes de la DATAR, que nous devons entendre dans notre précédente table ronde mais qui n'ont pas eu le temps de s'exprimer, interviendront maintenant, sachant que les thèmes des deux tables rondes sont de toute façon connexes. Sans plus attendre, je vous donne, mesdames, messieurs, la parole.

**Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère de l'équipe « Dynamique des territoires » à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** Je traiterai donc à la fois des services publics d'État et des services sociaux et de santé en milieu rural.

La DATAR sait combien les services publics et les services au public participent de l'attractivité et, par la même, du dynamisme économique des territoires. Elle y porte donc le plus grand intérêt. Nous entendons ici, de manière très large, l'ensemble des services offerts à la population : services publics de l'État *stricto sensu* mais aussi services des grands opérateurs, et jusqu'aux commerces et entreprises d'artisanat – dont je ne traiterai pas néanmoins. Je n'aborderai pas non plus la question de l'accessibilité des services, ni physique, ni numérique, bien qu'elle soit déterminante pour la qualité du service offert.

Les données dont je fais état concernant les besoins de services exprimés par la population proviennent des résultats d'une enquête réalisée auprès du grand public fin 2009 et d'une synthèse des Assises des territoires ruraux organisées fin 2009-début 2010.

L'enquête a révélé, ce qui peut surprendre au vu de ce qu'on entend souvent dire, que nos concitoyens n'ont pas, de manière générale sur l'ensemble du territoire, le sentiment que les services publics se dégradent. Ce sentiment se manifeste toutefois davantage en milieu

rural, ce que peuvent expliquer des fermetures de services, d'éventuelles difficultés d'accès, liées à l'insuffisance des réseaux de transports ou des équipements numériques. Il faut compter aussi avec l'afflux d'une population de néo-ruraux, vraisemblablement plus exigeante en matière de services, ce qui peut expliquer corrélativement un sentiment de dégradation plus important.

Les personnes interrogées jugent globalement satisfaisante l'accessibilité de services comme le pharmacien, les commerces alimentaires, le médecin, la banque, la station d'essence, la poste, la gendarmerie ou la police, les écoles, collèges et lycées, la bibliothèque... L'idéal, disent-elles, serait de n'avoir pas plus de dix minutes de trajet à faire pour accéder aux services. Pour autant, elles privilégient la qualité du service à sa proximité, c'est-à-dire qu'elles sont disposées à faire un déplacement un peu plus long pour bénéficier d'un service de meilleure qualité. Elles acceptent ainsi que les collèges, les lycées, les cinémas, ou certains services comme la CAF, la MSA, Pôle Emploi, où l'on se rend plus occasionnellement, soient plus éloignés. L'existence des points multi-services est mal connue. En revanche, les personnes qui les utilisent en sont plutôt satisfaites. S'agissant des modes de contact, si le courrier n'est quasiment plus cité, nos concitoyens ne sont hostiles ni au téléphone ni à Internet. Ils demeurent néanmoins attachés au maintien de points de contact et à la possibilité d'être renseigné par une personne à un guichet.

Les Assises des territoires ruraux ont confirmé que la notion de service public était désormais entendue dans un sens très large. Y ont été abordées également la question des transports et celle du socle minimal de services publics qui devraient être accessibles en un point donné.

Créées par la loi du 9 janvier 1985 dite « loi montagne » et confortées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics sont le lieu de discussion entre préfets de département et représentants des collectivités sur les services publics. Mais il ne suffisait pas d'avoir créé une instance *ad hoc* pour qu'une véritable concertation ait lieu. D'où un pas supplémentaire avec la signature en 2006 d'une charte sur l'organisation de l'offre de services publics et au public en milieu rural visant à rendre plus effective la concertation. Comme on l'a constaté lors de la table ronde précédente, cette charte est diversement appréciée. Certains estiment qu'elle a eu un effet positif, d'autres qu'elle n'est pas respectée. Au moins a-t-elle le mérite d'exister et de donner l'occasion d'un dialogue.

En 2006, ont également été mis en place les relais de services publics (RSP), qui regroupent un ensemble de services mutualisés sur un territoire donné : lieu d'information du public, ces relais sont aussi un lieu de médiation et offrent un premier niveau de services. L'idée était, avec les RSP, de conférer un label qualité à ces espaces de mutualisation. Il existe aujourd'hui 230 relais. Leur nombre a fortement augmenté ces deux dernières années.

Après qu'un bilan des besoins des territoires ruraux a été dressé et devant le constat mitigé sur l'application de la charte, il a été décidé lors du comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 de lancer dans 23 départements une expérimentation « Plus de services au public ». L'État a ainsi signé en septembre 2010 un accord de partenariat avec neuf grands opérateurs nationaux de services – La Poste, SNCF, EDF, GDF-Suez, Pôle Emploi, CNAM, CNAF, CNAV, MSA –, soutenu par la Caisse des dépôts et l'Union nationale des PIMMS, les points d'information médiation multi-services. L'objectif était de faire émerger des propositions originales et innovantes d'organisation des services publics sur le plan local. Ce sont le plus souvent les sous-préfets qui ont été désignés pour animer ces projets, rassemblant les opérateurs précités et les collectivités souhaitant s'associer à la démarche. Où en est-on aujourd'hui ? Les préfectures

devaient effectuer sans délai un diagnostic territorial de l'offre de services puis élaborer un contrat déclinant l'expérimentation au niveau départemental. Les contrats devaient initialement être signés pour le 15 mai 2011. Les premiers devaient finalement l'être d'ici deux semaines ou un mois. On peut espérer la création d'une cinquantaine de RSP supplémentaires dans le cadre de cette expérimentation.

La signature de ces contrats a été l'occasion d'aborder des sujets de fond qui devront être approfondis : opportunités offertes par le numérique, interopérabilité des bornes Visio dans l'objectif de les mettre en commun entre opérateurs pour offrir un service dématérialisé, nécessité de créer une structure d'animation des lieux de mutualisation – tous rencontrent en effet des problèmes semblables et partout s'exprime le besoin de disposer d'un relais au niveau national –, nécessité d'une formation adaptée pour les agents d'accueil, dont les multiples missions sont très variées – le terme « agents d'accueil » est d'ailleurs devenu impropre car ces personnes, au-delà d'accueillir le public, sont censées résoudre, au moins à un premier niveau, des problèmes très divers. Le modèle économique de ces structures a également fait l'objet d'un débat : en effet, toutes les expérimentations menées jusqu'à présent n'ont été possibles que grâce aux soutiens apportés par l'État, les collectivités territoriales, voire l'Union européenne – c'est ainsi que fonctionnent les RSP. A également été abordée la question de la situation juridique exacte des agents qui travaillent dans ces relais vis-à-vis des multiples opérateurs pour lesquels ils interviennent. L'un des intérêts de cette expérimentation est d'avoir créé un lieu de rencontres entre opérateurs, où l'approche est moins sectorielle, et sans doute ouvert la voie à des évolutions législatives ou réglementaires.

Par ailleurs, la DATAR a été chargée en début d'année d'assurer un suivi interministériel des conséquences territoriales des réorganisations de services publics en cours et d'identifier les territoires faisant l'objet de plusieurs restructurations sectorielles. Ce travail ne fait que débiter et ne pourra être mené à bien qu'avec le concours des ministères sectoriels concernés, dont nous attendons les contributions. L'objectif est d'évaluer l'impact sur chaque territoire concerné du départ de personnels – salariés et leurs familles – consécutif aux restructurations.

J'en viens plus spécifiquement aux services sociaux et de santé. En ce domaine, la DATAR accompagne les politiques des collectivités, mène des études, destinées aux services de l'État comme des collectivités, et assure le suivi des décisions du CIADT.

La création de maisons de santé pluridisciplinaires est un important sujet de travail. Rien n'exclut qu'il en soit créé dans certains territoires urbains, mais il est vrai que nous nous concentrons sur le milieu rural. Le plan d'action « 250 maisons de santé », acté par le CIADT de mai 2010, prévoit 25 millions d'euros par an sur trois ans à cet effet avec des financements du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), et des financements locaux, notamment la dotation d'équipement des territoires ruraux, (DETR). Pour sa première année d'application, les objectifs du plan sont déjà dépassés avec quelque 400 projets de création. Tous n'aboutiront pas et au final, on devrait atteindre l'objectif de 250.

Nous nous sommes également appuyés sur les pôles d'excellence rurale (PER) pour monter ou soutenir des projets dans le domaine de la santé, générateurs d'activité dans les territoires. Nous avons eu huit dossiers au titre de la première génération des PER. Pour la deuxième génération, dans la mesure où avait été concomitamment lancé le plan « 250 maisons de santé », nous n'avons financé que les projets les plus complets et les plus intégrateurs – associant par exemple à la thématique de la santé celle de la petite enfance, ou bien de l'accueil des personnes âgées... Nous avons au final retenu 19 dossiers l'été dernier et 21 en avril de cette année.

Nous avons édité en septembre dernier un guide sur l'offre locale de santé et organisé, à la même époque, un colloque sur les enjeux de la santé pour le développement des territoires, ayant donné l'occasion d'un dialogue fructueux aux acteurs de l'aménagement du territoire et de la santé, qui n'auraient pas eu spontanément l'occasion de se rencontrer ainsi.

Nous menons une étude ambitieuse qui devrait s'achever à l'été 2011 et être utile aux agences régionales de santé (ARS) pour préparer les différents volets des schémas régionaux d'organisation des soins (SROS). L'objectif est d'identifier les territoires en tension pour l'offre de soins de premier recours, en opérant notamment des projections à partir du taux de renouvellement des praticiens, et surtout d'esquisser des pistes pour remédier aux difficultés.

La DATAR est également partie prenante de divers projets dans le cadre du Grand emprunt, d'appels à projets dans les domaines de la télémédecine et de « l'e-santé ». Elle travaille également, aux côtés du ministère de la santé, à la mise en œuvre du volet territorial de la loi « HPST ».

Au-delà du plan « 250 maisons de santé » acté par le CIADT, 400 contrats d'engagement de service public pour le milieu rural ont été ouverts pour les étudiants en médecine, l'accès aux stages en milieu rural et été favorisé et un guichet unique pour les professionnels a été mis en place dans les ARS.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les problèmes d'offre de soins et d'accès aux soins sont devenus aussi importants en milieu rural que les problèmes d'emploi par exemple. Ce sujet mobilise désormais fortement la population et les élus locaux. Une extraordinaire dynamique s'est enclenchée.

**Mme Natacha Lemaire, sous-directrice chargée de la régulation des soins à la direction générale de l'offre de soins (DGOS) au ministère du travail, de l'emploi et de la santé.** En milieu rural, le principal problème est de garantir une offre de soins conciliant qualité et proximité.

La notion de médecine générale de premier recours a été introduite par la loi Hôpital, patients, santé, territoires (« HPST ») du 21 juillet 2009 : entrée dans le système de soins, suivi et coordination du parcours de soins, relais des politiques de santé publique en matière de dépistage, de prévention ou d'éducation thérapeutique.

Il s'agit d'apporter aux patients une réponse à leurs demandes de soins, de nuit mais aussi de jour, de faciliter la coordination des soins et la prise en charge, entre médecins de premier et de second recours, entre professionnels de santé médicaux et paramédicaux, ainsi qu'entre médecine de ville et hôpital. La partie ambulatoire des SROS, créés par la loi « HPST », doit permettre de répondre à ces objectifs. Les ARS devaient initialement avoir bouclé ces schémas en 2011. Fin mars, le ministre leur a fait savoir que si elles avaient besoin de plus de temps, en particulier pour approfondir la concertation avec les professionnels, l'échéance pouvait être repoussée jusqu'à fin 2012.

Le ministère de la santé a défini plusieurs orientations pour l'élaboration des SROS. Pour la partie ambulatoire, l'accent a été mis sur la méthode : il s'agit de poser un diagnostic, partagé avec les professionnels et les collectivités territoriales, puis de dégager des priorités afin de conforter l'offre de soins dans les zones fragiles. Quand la proposition de loi du sénateur Jean-Pierre Fourcade modifiant certaines dispositions de la loi HPST, en cours d'examen au Parlement, sera adoptée, cela confirmera que cette partie ambulatoire des SROS ne sera pas opposable. D'où l'importance d'un diagnostic partagé avec les professionnels.

Autre outil, très important en milieu rural : le zonage des SROS. On se trouve dans une situation transitoire avec deux avenants, l'un à la convention signée entre l'assurance maladie et les syndicats de médecins, l'autre à celle signée avec les syndicats infirmiers, qui déterminent les conditions d'éligibilité aux aides dans certaines zones. Ce sont les SROS qui fixeront les zones géographiques dans lesquelles s'appliqueront les dispositions issues des négociations conventionnelles mais également les mesures destinées à favoriser une meilleure répartition de l'offre de soins et portées par les collectivités territoriales ou l'État. Ainsi, dans le prochain SROS les ARS devront identifier leurs priorités en matière de zonage pour l'ensemble des professionnels de santé.

Un autre outil ne figure pas, lui, dans les SROS : la permanence des soins ambulatoires. Le cadre en a été rénové, ce qui a apporté quelque souplesse tout en mettant l'accent sur la régulation médicale. Il existe un cahier des charges régional de la permanence des soins, lequel devrait être arrêté à la même échéance que la partie ambulatoire des SROS. A ce stade, on est dans la phase amont de travail avec les professionnels.

Enfin, les plates-formes d'appui aux professionnels de santé, qui seront déployées cet été, ont quatre fonctions principales : améliorer l'information des étudiants, accompagner l'installation des professionnels, favoriser les projets en matière d'exercice coordonné, assurer le suivi du développement des professionnels. Un kit, qui est en train d'être élaboré, sera mis à disposition des ARS.

Étant entendu qu'on reste dans une logique incitative et non coercitive, l'objectif est de structurer l'offre ambulatoire et, pour cela, d'accompagner le regroupement des professionnels en structures d'exercice coordonné, les maisons de santé pluridisciplinaires. Un cahier des charges précis auquel ces structures doivent répondre pour être éligibles aux financements de la DATAR et du FIQCS (fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins), a été arrêté l'an dernier. Le FIQCS a été sollicité pour 250 projets. J'indique pour mémoire que 3,6 millions d'euros sont disponibles cette année sur la part nationale de ce fonds pour aider les projets à émerger et 200 millions sur la part régionale – laquelle n'est pas exclusivement réservé au financement des maisons de santé. Le statut des maisons de santé va être affiné – cela fait l'objet d'un article de la proposition de loi du sénateur Fourcade – et un cahier des charges particulier concernant les systèmes d'information sera mis au point. L'Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP) Santé devrait avoir terminé ce travail en juin.

Aujourd'hui, près de 85 % des maisons de santé sont implantées en milieu rural. Il existe le projet de les développer également en milieu urbain, notamment en zones sensibles. Nous y travaillons avec l'Agence nationale de la rénovation urbaine, l'ANRU, l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, l'ACSé, et le Comité interministériel des villes, le CIV.

A signaler également : l'expérimentation de nouveaux modes de rémunération pour les professionnels de santé libéraux est pilotée, elle, par la direction de la sécurité sociale. Une deuxième vague a été lancée : 53 sites ont été retenus ce qui porte à 109 le nombre total de sites expérimentateurs dans 19 régions.

Un mot sur les nouveaux modes de coopération entre professionnels tels que définis par l'article 51 de la loi « HPST ». On a du mal à avancer concrètement sur ce sujet, le prérequis étant de disposer de protocoles émanant des professionnels, validés par la Haute autorité de santé. A ce jour, deux protocoles ont été transmis par les ARS mais aucun n'a été encore validé, la Haute autorité de santé (HAS) ayant dans les deux cas demandé des compléments d'information à leurs auteurs.

Le *numerus clausus* des étudiants en médecine a doublé entre 1999 et aujourd'hui. En 2011, il a été fixé à 7 400. Pour l'année scolaire 2010-2011, 400 contrats d'engagement de service public étaient proposés et 191 ont été conclus. Une grande enquête a été lancée au printemps auprès des étudiants, dont les réponses, très nombreuses, sont en cours de traitement. L'une des pistes proposées pour promouvoir ce dispositif est de donner davantage de visibilité sur le lieu d'exercice, ce manque constituant aujourd'hui un frein important.

J'en viens aux services hospitaliers de proximité.

Les anciens hôpitaux locaux demeurent un maillon essentiel de l'organisation des soins et participent à l'articulation entre les soins de ville et hospitalier, entre le champ sanitaire et médico-social. Bien qu'ils aient perdu leur statut spécifique antérieur, assurance leur a été donnée qu'ils pourraient continuer à utiliser le label hôpital local ou d'hôpital de proximité.

Le maillage des services d'urgence reste important avec 557 services d'urgence autorisés et 377 SMUR, pour 17 millions de passages et 700 000 interventions en 2009.

Quelles priorités ont été données aux ARS pour l'élaboration du volet urgences des SROS ? Tout d'abord, mailler le territoire de façon à répondre le mieux possible aux besoins de soins non programmés, urgents et non urgents. En deuxième lieu, conforter la place des SAMU comme pivots de la régulation médicale. Ensuite, permettre une bonne articulation entre médecine de ville et services d'urgences. Enfin, fiabiliser la prise en charge des patients en aval des services d'urgences.

Un mot de la télémédecine. Un plan national stratégique doit être arrêté en 2011 qui comportera cinq priorités : l'imagerie, les accidents vasculaires cérébraux (AVC), la santé en milieu carcéral, le traitement d'une maladie chronique – à choisir parmi les trois que sont l'insuffisance cardiaque, l'insuffisance rénale et le diabète –, les soins dans les structures médico-sociales et en hospitalisation à domicile. 30 millions d'euros ont été dégagés en 2011 pour soutenir les projets de télémédecine. Les ARS doivent impérativement élaborer un programme sur le sujet dans le cadre des projets régionaux de santé.

S'agissant du volet hospitalier général des SROS, l'objectif est de graduer l'offre de soins et de développer les alternatives à l'hospitalisation complète, grâce en particulier à la chirurgie ambulatoire, l'hospitalisation à domicile et la dialyse hors centre. Il a été demandé aux ARS que le volet hospitalier des SROS permette de tenir l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) – elles doivent chiffrer leurs prévisions à cinq ans et poursuivre les restructurations et recompositions.

Un mot des outils de coopération créés par la loi « HPST » pour accompagner les recompositions : les communautés hospitalières de territoire (CHT) et les groupements de coopération sanitaire (GCS). Les décrets d'application étant assez récents, seuls quatre CHT existent formellement. Une trentaine est en projet. La plupart des projets se concentrent sur l'organisation des filières de prise en charge ainsi que le regroupement de certaines fonctions administratives et logistiques, sachant qu'il peut y avoir recoupement entre CHT et GCS. Les CHT n'ayant pas la personnalité morale, certains choisissent d'être portés par un GCS. Il existe aujourd'hui 350 GCS, répartis de manière à peu près égale entre GCS de droit public et de droit privé. Ils impliquent près de 2 000 personnes morales ou physiques, sachant que 29 d'entre eux, au-delà du groupement de moyens, sont titulaires d'autorisation d'activité de soins, situation vraisemblablement appelée à se développer.

**Mme Évelyne Sylvain, directrice des établissements et services médico-sociaux de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).** Le secteur médico-social

est en pleine mutation depuis une vingtaine d'années. Ses activités se sont beaucoup diversifiées cette dernière décennie, avec de plus en plus de services. Le code de l'action sociale et des familles lui assigne pour objectif premier de promouvoir l'autonomie et la protection des personnes au quotidien. Pour cela, tout un ensemble de soins d'entretien et d'accompagnement doivent être prodigués, de plus en plus souvent à domicile. Il n'y a pas d'un côté le secteur des soins, techniques ou urgents, de l'autre, le secteur médico-social. Tout l'enjeu est d'en organiser la complémentarité et de structurer l'offre sur le territoire. Comme le souhaitent les personnes en perte d'autonomie et leurs aidants, il s'agit d'apporter des réponses en continuité pour soutenir les parcours de soins et de vie de chaque personne. Voilà ce qui nous guide dans le choix des priorités et des leviers d'action.

Cet objectif d'autonomie et de protection figure expressément dans la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Le handicap y est défini, indépendamment de l'âge, en fonction de l'environnement de la personne en situation de handicap, sachant que cet environnement peut entraver ou faciliter l'exercice des droits des personnes. Nous partageons avec la direction générale de la santé (DGS) et la DGOS une même conception globale et intégrée de la santé.

La priorité est que les personnes en perte d'autonomie, quel que soit leur âge, puissent bénéficier des politiques de droit commun. Ce n'est que si elles ne peuvent pas accéder, comme le reste de la population, par exemple à la prévention et aux soins, que l'on apportera des réponses spécifiques. Cette approche répond à une demande sociale très forte, y compris des personnes les plus lourdement handicapées qui expriment le souhait de vivre de la manière la plus normale possible, dans des lieux de vie se rapprochant le plus possible d'un domicile ordinaire. C'est de là qu'on part pour déterminer la compensation éventuellement nécessaire. Pour les cas les plus complexes et les plus lourds, celle-ci prend bien sûr des formes spécifiques. L'approche n'en demeure pas moins la même.

Des millions de personnes sont aujourd'hui touchées par la perte d'autonomie ou le handicap. Ce sont les aidants de proximité, familiaux essentiellement, qui, dans 70 % des cas au moins, les assistent. Le soutien à ces aidants, eux-mêmes vieillissants, est donc ainsi une préoccupation majeure.

Dans ce contexte, quel est l'état des lieux dans le monde rural et quel diagnostic portons-nous ? J'aborderai la question sous l'angle de l'accessibilité aux services. Selon l'âge de la personne handicapée et le caractère, fréquent ou non, de son handicap, la question ne se pose pas de la même façon. Pour les pertes d'autonomie les plus fréquentes, l'ensemble des territoires, y compris ruraux, bénéficient en principe d'un service de proximité. Pour les personnes souffrant d'un déficit sensoriel, moins nombreuses – sans même parler des maladies rares –, il n'existe pas toujours à proximité les moyens d'un diagnostic ni d'une évaluation des conséquences du handicap comme des moyens de le compenser. L'organisation des services et les réponses apportées, graduées, différeront donc selon la fréquence du handicap. En matière de planification-programmation, la CNSA travaille en lien avec la direction générale de la cohésion sociale du ministère des Solidarités et de la cohésion sociale. Pour les situations les plus fréquentes, la proximité est essentielle. Il existe en théorie des services de soins infirmiers à domicile sur l'ensemble du territoire national mais leur activité dépend beaucoup du nombre d'infirmiers libéraux disponibles, ainsi que des aides soignants. Les délais d'accès varient donc selon les territoires. De même, la plupart des cantons sont dotés d'au moins un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), même si demeurent d'importantes disparités territoriales. En outre, les personnes souhaitent aujourd'hui rester le plus longtemps possible à domicile, même avec de lourdes dépendances. Il y a aussi de plus en plus de demandes d'habitats

intermédiaires avec services, avant l'accueil en établissement médicalisé. Les réponses doivent donc être diversifiées.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Du type foyer-logement ?

**Mme Évelyne Sylvain.** Oui, des foyers-logements adaptés à l'accueil des personnes dépendantes, des maisons d'accueil rurales pour personnes âgées (MARPA), mais plus médicalisées qu'aujourd'hui.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ce type d'hébergement fonctionne bien... à condition d'être situé non loin d'un EHPAD.

**Mme Évelyne Sylvain.** Ou d'une plate-forme de services. Les soins de premier recours, voire plus techniques, doivent pouvoir être prodigués de façon satisfaisante aux personnes restées à leur domicile ou vivant en habitat intermédiaire. Des coopérations sont pour cela nécessaires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il existe une grave injustice qui tient au prix de journée dans les EHPAD, qui peut varier de manière considérable sur un même territoire, comme je le constate dans mon département de la Somme. Les personnes n'ayant qu'une retraite modeste, comme c'est le cas des agriculteurs ou des ouvriers, ne peuvent pas payer 2 500 ou 3 000 euros par mois ! On est très vite obligé d'avoir recours à l'obligation alimentaire, ce qui pose toutes sortes de difficultés sur le plan social et humain. Mais, de cela personne ne parle, il y a comme une omerta sur le sujet.

**Mme Évelyne Sylvain.** En effet, il faut aussi penser à l'accessibilité financière des établissements.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** D'où l'intérêt de structures comme les foyers-logements, qui offrent certes moins de services mais coûtent de ce fait moins cher et peuvent offrir une solution au moins pour un temps, avant qu'une dépendance trop importante ne contraigne les personnes à aller en EHPAD.

**Mme Évelyne Sylvain.** Le coût total pour les personnes et pour la collectivité est assez mal connu car les analyses dont nous disposons sont segmentées entre soins, dépendance et hébergement, financées différemment. Les ARS et les conseils généraux doivent avoir la préoccupation constante de l'accessibilité financière des établissements et en tenir compte dans leur planification.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il faudrait aussi qu'il y ait des places en nombre suffisant.

**Mme Évelyne Sylvain.** Il y a des établissements de proximité, mais les délais d'accès peuvent être longs, notamment selon le degré de dépendance. Il existe de fortes disparités territoriales, d'autant qu'on essaie d'équilibrer les réponses proposées pour les cas les plus lourds et les cas plus légers.

Un mot de l'enfance handicapée, pour laquelle une politique intégrative est portée. On a constaté dans certains territoires ruraux une perte de chances dans la détection précoce des handicaps, des déficits sensoriels notamment. Le Gers a été, en 2007, le dernier département à disposer d'un centre d'action médico-social précoce. Tous les départements en sont maintenant dotés, ce qui ne signifie pas égalité d'accès dans tous les territoires. Vu la taille de certains départements, quand il n'y a qu'un service de ce type par département, ce n'est pas suffisant. Il faut donc continuer d'équilibrer les ressources entre territoires. Plus on s'éloigne des chefs-lieux de département, plus le risque de pertes de chances augmente. Les ARS doivent intégrer cette préoccupation dans les projets régionaux de santé et les schémas régionaux d'organisation médico-sociale (exemple des territoires en marge de plusieurs

départements ou région). A l'inverse, certains territoires ruraux disposent d'équipement surdimensionné au regard de leur population, amenant des déplacements des enfants issus des pôles urbains.

Quels sont nos leviers d'action ? Au niveau national d'abord, la répartition des ressources assurées par la CNSA au profit des ARS tient compte pour les mesures nouvelles à la fois de l'évolution de la population, de sa dynamique à l'horizon de dix ans, et de la répartition des moyens de l'assurance maladie entre territoires, le but étant de parvenir à garantir une meilleure accessibilité et assurer le rééquilibrage territorial nécessaire.

Un autre enjeu est d'optimiser l'organisation pour gagner en efficacité. La seule approche quantitative ne suffit pas. Il faut mieux structurer l'ensemble des services à domicile et/ou avec hébergement sur un territoire donné.

Les projets régionaux de santé et les schémas d'organisation constituent un autre levier pour améliorer les dessertes territoriales.

Dernier levier, aux mains des ARS et des conseils généraux : le nouveau régime d'autorisation par appel à projets qui doit permettre d'attirer des services dans les zones sous-dotées. Que les décideurs reprennent ainsi la main constitue un bouleversement dans le champ social et médico-social.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Auparavant, chacun des acteurs – EHPAD, collectivités, monde médical... – travaillait dans son coin, sans aucune transversalité. Chacun a aujourd'hui pris conscience de la nécessité de coopérer. C'est d'ailleurs ce qui nous a amenés à créer, dans le territoire dont je suis l'élu, notre pôle d'excellence rurale (PER). Nous avons créé une association d'élus, où sont représentées communes et structures intercommunales, qui a de très nombreux projets dans le domaine de la santé, notamment de « l'e-santé ». Les professionnels ont largement adhéré à notre démarche et eux-mêmes créé une association regroupant les praticiens médicaux et para-médicaux du secteur. Cette dynamique est très positive mais il nous est vraiment difficile de travailler avec les ARS, moins habituées à travailler avec les élus locaux que ne l'étaient les DDASS. Certes, leur création est encore récente, mais leur fonctionnement demeure ésotérique pour les élus, habitués à régler rapidement des problèmes bien identifiés sur le terrain et à trouver des solutions concrètes. Pour ma part, j'aimerais beaucoup qu'on m'aide à m'y retrouver. Nous aurions besoin d'une ingénierie, d'interlocuteurs désignés pouvant nous apporter rapidement les réponses dont nous avons besoin. Les préfetures sont beaucoup plus réactives. Pour les ARS, les élus sont des martiens ! Leurs personnels sont extrêmement compétents, mais presque impossibles à joindre. Ce manque de proximité avec le terrain est très préjudiciable. Nous ne pouvons pas nous contenter d'être sans cesse renvoyés aux calendes grecques, d'autant que dans les pôles d'excellence rurale (PER), les crédits doivent être engagés avant une date limite.

**M. Bernard Lesterlin.** Bien que d'un bord politique différent, je partage le même sentiment que Jérôme Bignon. Je suis admiratif de l'inventivité de notre administration pour élaborer de nouvelles méthodologies, créer de nouveaux outils, organiser des concertations... Mais comment organiser le vide, comme c'est trop souvent le cas en zone rurale ? Le *numerus clausus* a doublé entre 1999 et aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins que dans le territoire dont je suis l'élu par exemple, nous sommes confrontés à un très grave problème de démographie médicale. Là est bien le problème numéro un. En de nombreux endroits, le dernier médecin va partir en retraite et ne sera pas remplacé. Notre territoire perd certes des habitants, mais le nombre de médecins diminue encore plus vite. Aucun ne souhaite venir s'installer, alors même que la ville centre irrigue un bassin de santé de quelque 180 000 habitants.

Les CHT sont un outil intéressant. Cela n'empêchera pas qu'un centre hospitalier, même refait à neuf et possédant un excellent plateau technique, qui perd de sa substance en ressources humaines, ait bien du mal à se défendre face à une clinique privée qui marche bien. Les médecins de la clinique ne voient vraiment pas pourquoi coopérer avec l'hôpital : les statuts sont différents, les motivations, les rythmes de travail, les rémunérations également. Pourquoi supporteraient-ils les contraintes de leurs confrères praticiens hospitaliers qui gagnent trois fois moins qu'eux, bien que travaillant parfois jusqu'à 80 heures par semaine, comme c'est le cas du chef du service de pédiatrie que j'ai rencontré il y a peu ? Le résultat de tout cela est que l'offre de soins se réduit comme peau de chagrin. En dépit de la bonne volonté et de tous les outils proposés, nous ne pouvons plus faire face. La population ne comprend pas pourquoi on bouleverse tout et qu'au final, tout paraît marcher plus mal. Un seul exemple : après la départementalisation des SAMU, le centre local a fermé, ce qui a eu une forte portée symbolique. Comment résoudre ces problèmes concrets auxquels nous sommes confrontés au quotidien ? Je n'ai pas de solution, je crains bien que l'ARS n'en ait pas non plus et la loi « HPST » n'apporte pas les outils nécessaires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je suis moins pessimiste. Je pense, pour ma part, qu'elle fournit des outils utiles. Je regrette seulement que personne ne puisse m'aider à les utiliser.

**M. Gérard Pelhate, président de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).** La Mutualité sociale agricole (MSA), présente dans tous les départements, est le guichet unique de protection sociale des agriculteurs et des salariés agricoles. Ayant signé une convention d'objectifs et de gestion, elle est aussi soumise à la révision générale des politiques publiques (RGPP) et a élaboré un plan stratégique.

Pour ce qui est de l'accueil, nous souhaitons que les personnes puissent trouver sur notre site Internet les réponses aux questions courantes et qu'elles puissent pour le reste accéder à une plate-forme téléphonique d'accueil avec au bout du fil, des agents ayant leur dossier sous les yeux, ce qui permet d'apporter une réponse rapide. Des agences, réparties en fonction des besoins, pratiquant de plus en plus l'accueil sur rendez-vous complètent le dispositif, de façon à accueillir tous les types de ressortissants, qui ne sont pas forcément familiers d'Internet, et pouvoir ainsi régler leurs problèmes.

On nous reproche d'être moins présents dans les territoires mais nous ne pouvons pas l'être partout. L'expérimentation des visio-guichets menée en Haute-Loire a été un succès, mais l'investissement n'étant pas négligeable, il faut être assuré de l'interopérabilité. Les agents chargés d'accompagner le public dans ces visio-guichets comme dans les points multi-services doivent avoir un niveau de qualification minimal et avoir reçu une formation adaptée. Pour que les formations soient « rentables » et que les agents puissent ensuite travailler efficacement, il ne faut pas qu'ils soient engagés en intérim ou en CDD de brève durée. Pour s'investir pleinement dans leur tâche, ils doivent avoir une certaine visibilité et sécurité dans leur emploi.

Pour ce qui est de l'accès aux soins, le problème pour les ressortissants de la MSA est d'abord financier. Les dépassements d'honoraires, de plus en plus fréquents, sont un frein. Nous espérons que la négociation conventionnelle avec les professionnels aboutira à la création d'un secteur optionnel où les dépassements seraient encadrés. Je ne reviens pas sur les inégalités géographiques. La loi « HPST » comportait certaines mesures intéressantes, malheureusement en train d'être détricotées par la proposition de loi du sénateur Fourcade. Il est dommage par exemple qu'on envisage de supprimer l'obligation de déclaration des absences programmées, sans qu'ait été trouvée aucune solution alternative. Quant aux mesures incitatives comme la majoration de 20 % des honoraires dans les zones de désertification médicale, elles coûtent très cher pour un résultat, à tout le moins mitigé. Très

peu de nouvelles installations s'en sont suivies. Cela n'a fait qu'améliorer le revenu des médecins déjà en place, qui se sont certes peut-être investis davantage et ont pu mieux s'organiser, ce qui leur a libéré du temps à consacrer aux patients. Si ce type de mesure est maintenu, il faudrait au moins éviter les effets d'aubaine.

La MSA travaille depuis longtemps à favoriser le dialogue entre professionnels de santé dans les territoires ruraux et les accompagne dans la création par exemple des maisons de santé pluridisciplinaires. La MSA était très favorable à toutes les dispositions de la loi « HPST » concernant la médecine générale de premier recours. Elle a trouvé le moyen d'accompagner les financements publics, signant par exemple une convention avec le Crédit agricole qui accorde des prêts, en escomptant des retombées positives pour son image. Cela étant, 250 maisons de santé, c'est assurément un effort important, mais cela ne représente jamais que quelque mille médecins – sur environ 200 000 en France.

Il faut aussi faire porter l'effort sur les réseaux gérontologiques, indispensables pour le maintien à domicile. Ces réseaux ont fait la preuve de leur efficacité, notamment pour la mise en œuvre de solutions alternatives à l'hospitalisation ou à l'entrée en EHPAD. Il y a eu beaucoup d'expérimentations intéressantes. Le problème est le manque de financements institutionnalisés pour les généraliser.

S'agissant de la prévention, je suis d'accord avec Mme Sylvain sur le risque d'une détection plus tardive de certains handicaps en milieu rural, même si cette perte de chances n'est pas le propre du milieu rural, pouvant aussi exister aussi en milieu urbain parmi des populations défavorisées.

La MSA participe à de nombreuses actions de prévention santé au travail. C'est aussi par ces actions de prévention, d'éducation sanitaire, d'incitation à participer aux campagnes de dépistage que nous sommes présents sur le terrain.

La MSA a également un projet dit de « pays de santé », actuellement expérimenté, en lien avec Groupama, dans les Ardennes et en Dordogne. Il diffère quelque peu des maisons de santé, tout en poursuivant le même objectif de libérer du temps médical pour les médecins en allégeant, grâce à une mutualisation, une partie de leurs tâches administratives. Un professionnel pourrait par exemple jouer un rôle de coordonnateur en les aidant à trouver un lit pour leur malade, assurer un pool de secrétariat..., et ainsi les décharger.

Pour accroître l'offre de soins dans les territoires ruraux, il y a bien sûr les contrats d'engagement de service public pour les étudiants de médecine. Ces contrats n'ont toutefois pas suscité d'engouement. Au-delà des mesures incitatives, indispensables, il faut rechercher une meilleure répartition des tâches entre professionnels de santé, prévoir aussi certaines délégations de tâches, et sans doute ne pourra-t-on faire l'économie de quelques mesures coercitives. Il n'est pas normal que les caisses d'assurance maladie prennent en charge partiellement les cotisations sociales, ce qui peut représenter de 7 000 à 8 000 euros par an et par personne, des praticiens, même lorsque ceux-ci s'installent dans des zones en sur-densité médicale. Cet argent ne pourrait-il pas être utilisé à meilleur escient dans les zones sous-dotées ?

Nous aimerions que la négociation conventionnelle avec les médecins permette de faire un premier pas, comme l'ont accepté les infirmières, même si ce n'est pas nécessairement simple à gérer dans le temps car il faut tenir compte des évolutions démographiques. Les médecins pourraient s'engager dans un dispositif semblable, qui ne comporte pas d'obligations mais traduise au moins une volonté de favoriser les installations dans les zones en sous-densité. Il faudrait sans doute revoir aussi la rémunération à l'acte, de façon que les médecins n'ayant pas assez de patients ne soient pas pour autant pénalisés et inévitablement poussés à les faire revenir pour « faire du chiffre ». On constate par ailleurs,

une enquête l'a confirmé, que les médecins s'installent soit là où ils ont fait leurs études, soit dans des endroits qu'ils connaissent déjà. Il ne faut pas rêver, on ne fera pas facilement s'installer le fils ou la fille d'un médecin de grande métropole dans une zone rurale sous-dotée ! Il faudrait faire une promotion spécifique auprès des lycéens ruraux sur les perspectives de carrières dans les professions de santé et ainsi modifier la sociologie des étudiants en médecine issus du milieu rural.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Et « profiler » les candidats.

**M. Gérard Pelhate.** Il faudrait aussi revaloriser la médecine générale dans le cursus.

Pour ce qui est de l'offre médico-sociale et de la prévention, je citerai seulement des initiatives comme les « ateliers du bien vieillir » ou de « revitalisation de la mémoire », qui non seulement aident les personnes âgées à acquérir de bons réflexes mais contribuent aussi à créer du lien social. Il est utile également d'accompagner les personnes classées en GIR V et VI pour l'adaptation de leur logement.

Les MARPA – on en dénombre 140 – sont une solution intéressante, à dimension humaine, qui répond bien aux besoins d'accueil de proximité, tout en permettant des créations d'emplois. Mais les dépendances devenant de plus en plus lourdes et exigeant une médicalisation croissante, il faudrait travailler davantage en réseau. L'édictation de normes de plus en plus sévères, qu'il s'agisse des locaux, des équipements ou des personnels, a contribué à renchérir l'hébergement dans ce type d'établissements, les rendant inabordable pour les personnes à revenus moyens – les personnes aux ressources les plus faibles bénéficient, elles, de l'aide sociale.

Il faut soutenir les aidants familiaux, dont l'investissement est parfois si lourd qu'ils mettent en danger leur propre santé. L'existence de services abordables auxquels ils pourraient ponctuellement faire appel allégerait leurs tâches. Les communes et la MSA travaillent en ce sens.

Un mot du handicap. 180 établissements et services d'aide par le travail (ESAT) relèvent du régime de la MSA, accueillant 13 600 personnes. Nous avons créé une association pour aider ces établissements, qui effectuent un travail remarquable.

Je voudrais insister en conclusion sur le fait que les demandes des familles relevant du régime de la MSA sont très proches de celles relevant du régime général, aussi bien en matière de garde des jeunes enfants – nous avons ainsi donné un coup de pouce à de nombreux projets de micro-crèches – que de maintien à domicile des personnes âgées. Les familles du monde rural veulent les mêmes services qu'ailleurs : l'offre doit donc être suffisante. La MSA aurait souhaité que le SROS soit opposable. Sinon que peuvent faire les gens si ce qui y est prévu n'est finalement pas mis en place ? Il faudrait pouvoir se retourner contre les ARS si le schéma ne garantit pas l'offre minimale de soins.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Mesdames, messieurs, je vous remercie.

**AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES  
NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE  
LA COMMUNICATION (NTIC) ET LE NUMÉRIQUE, 17 MAI 2011**

**Mardi 17 mai 2011**

**Audition, sous forme de table ronde sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication et le numérique, de :**

- M. Jérôme Coutant, membre du collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), M. Michel Combot, directeur général adjoint et directeur des services fixe et mobile et des relations avec les consommateurs de l'Arcep, M. Antoine Darodes de Tailly, directeur de la régulation des marchés haut/très haut débit et des relations avec les collectivités territoriales de l'Arcep, M. Renaud Chapelle, directeur adjoint de la régulation des marchés haut/très haut débit et des relations avec les collectivités territoriales de l'Arcep ;

- M. Jean-Pierre Quignaux, chargé de mission sur les nouvelles technologies à l'Assemblée des départements de France (ADF), Mme Marylène Jouvien, attachée parlementaire de l'ADF ;

- M. Marc Laget, responsable du pôle aménagement numérique de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et M. Sébastien Catz, chargé de mission aménagement numérique à la DATAR.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je vous souhaite la bienvenue.

L'accès aux nouvelles technologies est un élément nouveau et déterminant de l'aménagement du territoire en milieu rural. Lorsque j'ai été élu pour la première fois, au début des années 1980, on se préoccupait uniquement de téléphonie, de voirie, d'adduction d'eau. Désormais, les nouvelles technologies ont véritablement envahi notre espace, au plus grand bénéfice de nos territoires pour qui elles représentent une chance extraordinaire : permettre à tous nos concitoyens d'accéder dans de bonnes conditions aux informations comme aux contenus est devenu un enjeu considérable et nous avons en la matière des responsabilités très importantes. C'est pour ces raisons que nous avons souhaité vous entendre dans le cadre de notre réflexion plus générale sur l'aménagement du territoire en milieu rural.

**M. Jérôme Coutant, membre du collège de l'Arcep.** Au sein du collège de l'Arcep, je suis plus particulièrement les questions relatives à l'aménagement numérique du territoire et les relations entre l'autorité et les collectivités locales.

L'aménagement numérique du territoire est l'une des missions que la loi a fixé à l'Arcep, en complément de sa première tâche qui est, depuis sa création en 1997, la sortie du monopole et l'organisation de la concurrence en matière de communications électroniques, et, depuis cette année, de marché postal.

J'évoquerai d'abord la couverture mobile du territoire.

Il faut se souvenir qu'il y a vingt ans, lors de l'attribution des premières licences de téléphonie mobile, rares étaient ceux qui imaginaient le succès de ces services. Désormais le Parlement, le Gouvernement, l'Arcep et les entreprises ont tous pris conscience que la téléphonie mobile est un service de première nécessité.

Durant ces dix dernières années, l'Arcep a assuré le suivi de l'attribution des licences de deuxième et troisième générations, en particulier le respect des engagements de couverture des opérateurs et la fiabilité des cartes qu'ils publient. L'Arcep rappelle que 99,9% de la population et 98,4% du territoire sont couverts par au moins un réseau de téléphonie mobile, 98,2% de la population et 86,6% du territoire sont couverts par les trois réseaux actuels.

Ainsi, concernant la couverture 3G, l'Arcep a ouvert fin 2009 une procédure de mise en demeure à l'encontre de deux opérateurs afin qu'ils accélèrent leurs déploiements, avec des résultats positifs dont l'autorité en a fait le constat fin 2010.

Le lancement imminent de la procédure d'attribution des fréquences de quatrième génération (4G) touche directement à la question qui intéresse votre Comité : compte tenu des difficultés à imposer aux opérateurs des actions correctrices une fois les licences attribuées, nous n'aurions pas eu d'excuse à ne pas fixer des objectifs ambitieux de couverture du territoire pour l'attribution des fréquences 4G. Pour cela, nous avons pu nous appuyer sur la volonté du Parlement à travers la « loi Pintat ». La vision simple que nous avons proposée, c'est que la couverture en 4G devra être égale ou supérieure à celle de la 2G et de la 3G et qu'il n'y ait plus de zones blanches – aucun opérateur présent – ni de zones grises – un ou deux opérateurs présents mais pas les trois. L'autorité a voulu ainsi anticiper l'évolution des usages numériques en milieu rural, avec notamment le développement de l'accès internet mobile qui va devenir, tout comme la téléphonie mobile, un service de première nécessité.

Les arbitrages ont été rendus par le Premier ministre en faveur de l'Arcep et les termes du cahier des charges rendu public vendredi dernier sont explicites. Les objectifs de couverture de la population nationale assignés aux candidats sont très élevés et nous avons également obtenu de fixer des objectifs de couverture de la population à la maille départementale afin de réduire les écarts entre les départements montagneux et les autres. Le dispositif proposé par l'Arcep incitant à la mutualisation de l'infrastructure et des fréquences a également été adopté.

Pour aller plus loin, nous avons souhaité prendre toutes les garanties afin que, pour la première fois, le déploiement de la 4G s'opère de façon concomitante dans les zones denses, où les opérateurs auront tendance à aller en priorité, et dans les zones rurales. Une zone de déploiement prioritaire a ainsi été définie représentant près de 80 % du territoire et composée explicitement de la liste des communes les plus rurales. Le calendrier de déploiement de la 4G sur les territoires ruraux sera de la sorte plus resserré qu'ailleurs. C'est la première fois, et c'est une garantie importante que pour la prochaine génération de services mobiles, les territoires ruraux vont être équipés de façon complète et cohérente avec l'évolution des besoins.

J'évoquerai maintenant le haut et le très haut débit.

Depuis une dizaine d'années, chacun a pris conscience que l'accès au haut débit était devenu aussi indispensable que la téléphonie mobile pour la vie sociale et économique des territoires ruraux. Ainsi, tout en veillant à la concurrence entre les opérateurs, l'Arcep s'est attachée à faciliter la couverture haut débit des territoires ruraux.

Le déploiement par France Télécom de la technologie ADSL sur la quasi-totalité de son réseau téléphonique, combiné au dispositif de dégroupage mis en place par le régulateur - c'est-à-dire l'ouverture régulée de la boucle locale cuivre aux autres opérateurs - combiné enfin à l'intervention des collectivités locales grâce à la volonté du législateur, ont permis une couverture haut débit quasi complète du territoire, mais surtout un taux de dégroupage de 85 % des lignes qui a rendu possible des offres de services particulièrement innovantes

(internet + téléphone + télévision). C'est unique en Europe et il faut souligner qu'avec une telle combinaison de services à 30 euros par mois, on a en France les prix les plus bas du monde. La situation pourrait donc être considérée comme globalement satisfaisante.

Toutefois, comme pour la téléphonie mobile, si l'on regarde de plus près ce qui se passe dans les territoires, on s'aperçoit que les situations en matière de dégroupage sont très disparates. Ce n'est pas parce que la réglementation ou les moyens engagés par l'État ne sont pas pertinents, mais parce que certaines collectivités locales n'ont pas souhaité intervenir comme la loi les y autorisait et l'État n'a pas souhaité se substituer à elles. Or il y a une corrélation très forte entre l'intervention de la collectivité sur les réseaux de collecte et le dégroupage des répartiteurs en milieu rural et par conséquent la qualité du service haut débit offert aux consommateurs.

Afin d'accompagner la mobilisation des collectivités locales sur ce sujet, un groupe de concertation a été créé dès 2004, le Groupe d'échange entre l'Arcep, les collectivités territoriales et les opérateurs (GRACO), qu'anime aujourd'hui M. Renaud Chapelle sous l'autorité de M. Antoine Darodes de Tilly, et qui est naturellement ouvert aux autres services de l'État. Les collectivités rurales y sont très bien représentées, ce groupe est très actif et tous les travaux que nous menons et qui intéressent les territoires lui sont présentés.

J'en viens maintenant au très haut débit et à la question que se pose votre Comité : « l'espace rural va-t-il bénéficier du très haut débit ? ».

Pour l'Arcep, la réponse est oui et il ne peut en être autrement. Ce qui n'empêche pas qu'il y ait un débat sur le rythme et le calendrier de ce passage à la fibre optique à l'abonné dans les territoires ruraux. Certains territoires, pas uniquement ruraux d'ailleurs, sont encore très mal desservis en haut débit et la volonté de certaines collectivités semble être d'améliorer rapidement et en priorité la situation du haut débit avant d'envisager la suite.

De nombreux élus ont notamment souhaité pouvoir faire de la montée en débit en négociant avec France Télécom la création de nouveaux répartiteurs sur le site de certains sous-répartiteurs, ce que l'on appelle l'accès à la sous boucle de France Télécom, afin de raccourcir la taille des lignes et les rendre éligibles à l'ADSL L'Arcep a répondu à cette demande du terrain relayée par le Parlement en mettant en place pour cela un cadre réglementaire, avec le triple objectif de préserver l'animation concurrentielle difficilement obtenue au niveau des répartiteurs, de garantir autant que possible la pérennité des investissements des collectivités locales dans cette démarche dans la perspective du déploiement de la fibre jusqu'à l'abonné, et enfin de réduire les coûts à la ligne de cette montée en débit par rapport à la pratique en cours non régulée (offre « NRA ZO » de France Télécom). Sous réserve d'un dernier aller-retour avec la Commission européenne, la publication de ce cadre pour la montée en débit devrait intervenir d'ici fin juin. Sur cette base, les collectivités locales vont pouvoir organiser avec les opérateurs cette montée en puissance du haut débit là où elles le souhaitent, en complément d'autres solutions technologiques éventuelles (notamment les technologies hertziennes comme le Wifi ou le WiMax).

À la question que se pose votre Comité : « l'espace rural va-t-il bénéficier du très haut débit ? », je voudrais rappeler que le Gouvernement a apporté une réponse politique – « le très haut débit pour tous d'ici 15 ans » - assortie d'un dispositif de soutien financier dans le cadre du Grand emprunt. Parallèlement, l'Arcep a été chargée par le Parlement d'établir les règles permettant aux acteurs privés ou publics d'investir en toute confiance, avec la plus grande sécurité juridique possible. Pour cela, nous avons produit depuis deux ans des décisions et des recommandations posant le cadre réglementaire de déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné. Une première décision de décembre 2009 concerne les grandes agglomérations,

148 communes sur environ 5 % du territoire. Une seconde décision de décembre 2010 s'applique aux 95 % restants du territoire, où le marché n'aura pas tendance à venir investir spontanément. Nous devons encore mener certains travaux complémentaires, notamment pour les immeubles de moins de 12 logements et les zones pavillonnaires des zones très denses, mais la publication du cadre complet devrait intervenir prochainement, d'ici fin juin 2011.

Les principaux fondamentaux de ce cadre réglementaire ont été fixés par le Parlement, en particulier autour de l'idée qu'il faut mutualiser le plus possible l'investissement – car on ne saurait envisager que chaque opérateur déploie son propre réseau jusqu'à l'abonné –, avec des règles du jeu évitant aux opérateurs la tentation de se ralentir ou se bloquer les uns les autres. Dans ces conditions, la mutualisation des investissements sur la fibre devrait atteindre 60 à 70 % en zones urbaines denses et 85 à 90 % en zones rurales. C'est un taux très élevé qui devrait faciliter la couverture du territoire, et c'est aussi la garantie pour les consommateurs de pouvoir choisir librement entre les fournisseurs de services. Ce cadre réglementaire n'exclut nullement la participation des collectivités territoriales à ce co-investissement, ni leur maîtrise d'ouvrage sur des projets d'aménagement numérique en très haut débit pour ce qui concerne les territoires ne faisant pas l'objet de projets des opérateurs. A ce sujet, des travaux complémentaires de l'autorité sont en cours pour déterminer les conditions optimales, financières et juridiques, de l'intervention publique en cofinancement de l'investissement privé. Une série de recommandations, de points de vigilance et de guides pratiques seront produits par l'Arcep d'ici la fin 2011.

**M. Marc Laget, responsable du pôle aménagement numérique de la DATAR.** La DATAR s'est impliquée depuis longtemps dans la réflexion sur l'aménagement numérique du territoire et sur la place du numérique dans l'économie et dans la société car, au-delà de l'usage quotidien des outils, c'est bien de productivité des entreprises et d'attractivité du territoire qu'il est ici question. Depuis 1995, la DATAR a produit un certain nombre de travaux qui permettent de saisir aussi bien les défis et les enjeux liés au numérique que la compétition que se livrent les nations pour la maîtrise des systèmes d'information, des contenus, des usages, des services que permettent les réseaux : c'est dans cette logique intégrée que nous plaçons notre réflexion.

La DATAR est un service du Premier ministre qui s'implique sur ces sujets de manière transversale en travaillant à l'échelon intergouvernemental, mais aussi avec le Parlement. Nous avons ainsi contribué à la préparation de trois textes importants – la loi pour la confiance dans l'économie numérique de juin 2004, la loi de modernisation de l'économie d'août 2008 et la loi de décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique –, puis apporté notre appui aux acteurs territoriaux pour qu'ils en tirent le meilleur profit.

La DATAR pilote, depuis 2003, le programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile de deuxième génération qui associe l'État, l'ADF, l'AMF, l'Arcep, les représentants des opérateurs et les opérateurs eux-mêmes. Ce programme a permis de couvrir plus de 3 000 communes, pour 57 % sous maîtrise d'ouvrage publique, la construction des autres pylônes étant à la charge des opérateurs. Il est désormais réalisé à 98,8 % et les quelques communes qui posent encore problème bénéficieront d'une solution dans les mois qui viennent ou seront sorties du programme si l'on s'aperçoit qu'elles sont finalement assez bien couvertes. Le programme complémentaire rencontre davantage de difficultés en raison des contraintes budgétaires de collectivités territoriales, notamment des départements, à un moment où la téléphonie mobile apparaît moins comme une priorité, la plupart des sites ayant été équipés. Le comité de pilotage se réunit chaque mois pour essayer d'apporter des solutions. Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 nous a demandé de vérifier si des communes n'avaient pas été oubliées après les programmes de 2003

et 2008. Nous estimons qu'elles sont une cinquantaine et nous allons voir prochainement dans quel cadre des solutions peuvent être apportées.

S'agissant du très haut débit, la DATAR s'est impliquée d'abord avec le secrétariat d'État à l'Aménagement du territoire, sous la responsabilité de M. Christian Estrosi, en ciblant la résorption de zones blanches dans des petites communes oubliées. Rapidement, nous avons développé des travaux de plus grande ampleur, en particulier avec l'étude confiée à la société Tactis qui, remise en février 2010, a chiffré le chantier à près de 30 milliards d'euros et identifié un certain nombre de ressources. Le gouvernement a ensuite confié une mission au sénateur Hervé Maurey, auquel nous avons également apporté notre appui logistique et technique, et dont les travaux se poursuivent.

Dans le cadre du Programme national très haut débit, lancé à la demande du Président de la République, 2 milliards d'euros en provenance des investissements d'avenir ont été affectés fin 2009 au lancement d'un programme de fibre optique sur tout le territoire. En février 2010, aux Assises des territoires à Morée, a été annoncé un objectif de 100 % de couverture en réseaux de nouvelle génération, donc, comme M. Coutant vient de nous l'expliquer, en fibre optique là où cela est possible et avec des technologies alternatives ailleurs. En cours d'achèvement, la phase de lancement de ce programme comportait un appel à manifestation d'intention d'investir auquel ont répondu les opérateurs, notamment l'opérateur historique qui a annoncé la couverture de 3 400 communes, soit davantage que ce que nous envisagions. Il convient toutefois de renforcer ce mouvement dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités territoriales qui ont déploré ne plus pouvoir trouver l'équilibre financier de leurs propres interventions.

Le gouvernement procède aux derniers réglages qui devraient placer au centre de la réussite de ce programme la relation entre les opérateurs et les collectivités. La clarté des règles du jeu, à laquelle devra veiller l'Arcep, est donc la clé de voûte de ce dispositif. La DATAR s'y efforce, en contribuant aux travaux coordonnés par le Commissariat général à l'investissement, avec les autres membres de la structure nationale de pilotage que sont la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCI) du ministère de l'Économie, de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, et de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

**M. Jean-Pierre Quignaux, chargé de mission sur les nouvelles technologies, responsable de la mission usages et services numériques, aménagement numérique du territoire à l'ADF.** Je représente le sénateur Yves Krattinger, président de la commission aménagement du territoire, transports, infrastructures et NTIC à l'ADF qui a été empêché et m'a demandé de le remplacer. Je laisserai en annexe la motion du 9 décembre 2010 de l'ADF qui porte sur ces sujets et à laquelle je me réfère.

Les exposés très complets que nous venons d'entendre laissent supposer que l'on va très vite et que tout se passe sans accroc. Pour leur part, les collectivités territoriales, en particulier les départements, constatent que, depuis vingt ans, on sous-estime systématiquement la vitesse d'évolution des technologies mais aussi les débits qui vont être nécessaires, ainsi que les attentes des ruraux, qui se demandent quand ils pourront bénéficier des mêmes services que les citadins, dans une République qui devrait garantir un égal accès pour tous.

En dix ans, les collectivités territoriales se sont rendu compte qu'il s'agissait d'infrastructures à caractère stratégique, présentant un grand intérêt général, à tel point qu'on peut les considérer comme des biens communs nécessaires au développement économique, social, voire culturel. Nous considérons donc qu'il est nécessaire de garantir au plus vite une couverture fixe et mobile : le déploiement de la fibre optique et de l'accès à internet via les

technologies 4G sont pour nous des objectifs de niveau équivalent, d'autant que la demande de débit sur les réseaux mobiles pourrait être multipliée par 30 d'ici 2015 !

Les départements voient aussi ce qui se passe à l'étranger : certes, la couverture s'est améliorée en France, mais un certain nombre d'enquêtes montre que nous prenons du retard. Ainsi, selon l'enquête Cisco nous ne nous situons qu'au 15<sup>e</sup> rang pour la qualité du haut débit. Si l'on compte 22 millions d'abonnés en France dont 76 % au haut débit, le débit demeure inférieur à 512 ko pour 2,4 millions de foyers éligibles à l'ADSL – 500 000 foyers y demeurant même inéligibles ; on ignore en outre combien de foyers n'ont pas encore accès au *triple play*. Autre indice d'un certain retard : alors qu'il pourrait s'agir d'un axe de développement très important pour la ruralité, le télétravail ne concerne que 7 % de la population, contre, en moyenne, 13 % en Europe et 25 % en Amérique du Nord. Nous ne nous situons qu'à la 17<sup>e</sup> place mondiale pour la compétitivité dans le domaine des NTIC et au 23<sup>e</sup> rang des 25 membres de l'UE pour l'usage des nouvelles technologies dans l'éducation. Notre taux de pénétration de la fibre optique est de 8 % contre 17,7 % en moyenne européenne.

Si l'on fait pour le mieux, les collectivités territoriales ne s'interrogent pas moins sur la vitesse à laquelle nous allons être capables de répondre aux défis et à la mutation globale qui sont devant nous en matière de communication électronique.

En matière de téléphonie mobile, peut-être serait-il bon de s'inspirer du cadre de concertation entre l'État et les collectivités territoriales qui a été élaboré dans le programme national de résorption des zones blanches en 2G. Il est également intéressant de voir que, afin d'achever la couverture en 3G, les opérateurs commencent à mutualiser leurs investissements sous la forme de partage de réseau d'accès radioélectrique (« *ran sharing* ») des infrastructures actives sur les points hauts, qu'ils leur appartiennent ou qu'ils soient la propriété des collectivités locales.

Nous souhaitons aussi resituer la problématique du haut et très haut débit dans le cadre du développement rural : alors que 11 millions des Français y vivent et que 65 % de nos concitoyens souhaitent le faire, le milieu rural présente une certaine fragilité socio-économique. Pourtant, on y trouve 35 % des ouvriers, en particulier dans des industries de transformation confrontées à de nombreuses difficultés, le tissu de PMI-PME étant le premier employeur. Quant aux agriculteurs, il s'agit d'une population extrêmement importante mais également fragilisée par la PAC et par les fluctuations des marchés agricoles. Pour autant, 75 % des cantons ruraux présentent un solde migratoire positif, en particulier grâce à l'arrivée des néo-ruraux, qui quittent la ville pour des raisons de qualité de vie, d'emploi, de logement, ainsi que d'un certain nombre de seniors. Ne serait-ce pas le début d'un exode urbain ? Quoi qu'il en soit, c'est dans le cadre de ces tendances sociodémographiques qu'il faut considérer le déploiement des nouvelles technologies en milieu rural.

Les conseils généraux en ont pris conscience il y a une dizaine d'années et ils ont fort heureusement compensé les défaillances des opérateurs privés. À défaut, nous n'aurions pas atteint un tel niveau de couverture. On compte aujourd'hui 133 réseaux d'initiative publique, dont 56 sont le fait des départements, sous la forme soit de délégation de service public, soit de régie, soit de partenariat public - privé. Cela montre que, depuis la loi de confiance dans l'économie numérique, les départements sont devenus des opérateurs à part entière en matière de communications électroniques. C'est ce que nous aimerions voir davantage reconnu dans les plans de développement du très haut débit.

Autre preuve de l'implication des collectivités territoriales dans le déploiement des réseaux électroniques du futur, elles se sont investies rapidement dans les schémas directeurs

territoriaux d'aménagement numérique : 66 % des départements ont engagé un tel schéma. Bien évidemment, apporter le très haut débit à tous va nécessiter des financements extrêmement importants : 740 millions d'euros par exemple pour la Seine-et-Marne, 2 milliards pour l'ensemble des départements bretons et sans doute autant pour l'Aquitaine.

**M. Marc Laget.** Rapporté aux économies que cela permettra de réaliser à long terme, cela ne paraît pas exorbitant...

**M. Jean-Pierre Quignaux.** Nous ne disons pas que c'est exorbitant mais que, lorsque l'on veut développer une telle infrastructure à caractère stratégique d'intérêt économique et général, on ne peut raisonner à partir de coûts sous-évalués, car les réajustements peuvent être dramatiques. Cela est d'autant plus vrai que les nouvelles technologies, notamment mobiles, vont sans doute nous obliger à « fibrer » bien au-delà de ce que l'on suppose : pour que la 4G offre à tous un potentiel et un confort maximum en très haut débit, il faudra que l'on dispose d'un grand nombre de petites antennes réparties sur le territoire, dont les accès devront être fibrés, ce que de nombreux plans d'aménagement numérique du territoire ne prennent pas en compte.

Au total, le coût devrait approcher l'estimation de 40 milliards à laquelle l'ARF et la CDC sont parvenues en 2009, montant auquel s'ajouteront 2 à 5 milliards nécessaires pour une montée rapide en débit. Dans la mesure où les opérateurs privés ne pourront supporter un tel investissement, la puissance publique va devoir intervenir.

Les opérateurs privés se sont engagés à couvrir d'ici 2020, 3 415 communes ainsi que 148 communes en zone dense, soit 57 % de la population, mais on n'a en fait aucune garantie. Les collectivités territoriales vont donc être appelées à venir en complément de l'investissement privé, y compris dans les zones denses où il y aura des poches de basse densité dont le coût de couverture sera sans doute équivalent à celui des zones rurales. Combien de temps faudra-t-il par ailleurs attendre pour que les 43 % restant de la population aient accès au haut puis au très haut débit, fixe et mobile ?

L'ADF et les autres associations d'élus territoriaux se demandent donc s'il n'est pas nécessaire de revoir la philosophie et l'économie du plan national. Il est quand même étonnant que les opérateurs, qui ont pris ces engagements le 28 avril dernier, aient affirmé une semaine plus tard, lors du colloque de l'Arcep, qu'ils seraient difficiles à tenir ; qu'il faudrait cesser de privilégier le développement par la concurrence des infrastructures au détriment de l'aménagement du territoire ; qu'il faudrait imaginer des infrastructures uniques, mutualisées, ouvertes à tous les services. Voilà qui nous renvoie aux grandes sociétés nationales qui ont permis le développement de l'électricité et du téléphone...

L'ADF demande que l'on étudie, d'une part, les avantages et les inconvénients de la séparation fonctionnelle et structurelle de l'opérateur historique ; d'autre part, ce que pourrait être un modèle de développement d'une infrastructure unique sur la base d'une mutualisation des opérateurs sur des très grandes plaques territoriales, dont le financement reposerait sur des capitaux collectés par le biais d'emprunts obligataires au niveau international. La Caisse des dépôts a montré en 2009 que l'on pouvait envisager ces développements d'une autre façon. Certes, cela pose un problème au regard de la législation européenne, mais on peut réfléchir autour de la notion de service d'intérêt général économique et social et se demander si le dogme européen du développement des infrastructures par la concurrence demeurera inflexible face aux 380 milliards d'euros qu'il faudra dépenser pour atteindre les objectifs de montée en débit fixés par la Commission européenne. Il n'est pas évident que les opérateurs aient les reins assez solides pour cela et il pourrait donc être nécessaire de remettre au goût du jour d'anciens paradigmes, par exemple dans le cadre de partenariats publics - privés institutionnels. Nous souhaitons que l'on évalue de façon précise si cela permettrait d'accélérer le développement des infrastructures, au bénéfice de tous les territoires.

**Mme Colette Langlade.** Nous faisons tous le constat que la téléphonie mobile et l'internet haut et très haut débit font désormais partie du développement économique, social et culturel de nos territoires ruraux, y compris sous la forme du télétravail, qu'il convient manifestement de développer.

Je suis élue de la Dordogne où, en 2004, un habitant sur deux n'avait pas accès à internet. Il a fallu que les collectivités territoriales, en particulier le conseil régional et le conseil général, s'engagent afin de financer 50 NRA-ZO (nœuds de raccordement d'abonnés en zone d'ombre). Pour autant, 3 % de la population demeurent insatisfaits. Comment y remédier ?

Par ailleurs, le sénateur Hervé Maurey a proposé des financements complémentaires reposant sur les abonnements internet, les téléviseurs et les consoles de jeux vidéo. Pouvez-vous nous en dire plus à ce propos ?

**M. Jérôme Coutant.** « NRA ZO » était l'offre de France Télécom de réaménagement de la boucle locale cuivre avant les travaux de l'Arcep de régulation de la montée en débit. Cette offre commerciale non régulée, qui va s'interrompre avec la mise en place de ce nouveau cadre, était soumise à certaines conditions fixées par l'opérateur historique et n'était donc pas disponible partout, notamment pour les plus petits répartiteurs et donc les hameaux les plus isolés. C'est pourquoi certaines collectivités ont combiné cette solution avec les technologies hertziennes, terrestres ou satellitaires, bien adaptées à l'habitat dispersé et isolé. Mais dans tous les cas de figure, il apparaît nécessaire de créer en amont un réseau de collecte neutre en fibre optique afin de faciliter la venue des opérateurs alternatifs, rendre possible le dégroupage et préparer l'étape suivante, c'est-à-dire un déploiement de la fibre optique jusqu'à l'abonné. C'est l'approche que l'État, l'Arcep, la Caisse des dépôts et certaines collectivités ont privilégiée depuis quelques années. En Aquitaine, le département des Pyrénées-Atlantiques par exemple a choisi cette démarche.

Pour la Dordogne, il serait utile d'examiner ces questions dans le cadre d'un schéma directeur d'aménagement numérique départemental, démarche recommandée par la « loi Pintat », pour à la fois bien identifier les solutions de couverture haut débit des zones blanches résiduelles tout en organisant le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire départemental en cohérence avec les travaux menés par les autres départements de la région ou les départements limitrophes, et en s'appuyant éventuellement sur des financements de l'État dans le cadre du programme très haut débit.

**M. Jean-Pierre Quignaux.** Les collectivités locales ont pu intervenir de façon massive dans le développement du haut débit à travers le dégroupage et les réseaux d'initiative publique parce que leurs finances le leur permettaient. Or, on peut douter qu'elles disposent, dans les dix ans à venir, des moyens d'assurer un investissement de 2 à 5 milliards d'euros. Dans ces conditions, pourquoi l'opérateur historique ne fait-il pas usage des 400 millions d'euros de son fonds de modernisation de la boucle locale cuivre pour prendre en charge une partie des NRA ? Il me semble que l'Arcep n'a pas encore répondu à cette question du sénateur Maurey.

**M. Renaud Chapelle, directeur adjoint des marchés haut/très haut débit et des relations avec les collectivités territoriales de l'Arcep.** La réponse figure sur le site de l'Arcep. Il me semble par ailleurs qu'il faut être prudent dans l'estimation du coût de la montée en débit.

**M. Antoine Darodes de Tailly, directeur des marchés haut/très haut débit et des relations avec les collectivités territoriales de l'Arcep.** Selon les éléments extrêmement précis dont nous disposons, ce coût devrait être compris entre 750 millions et 1,4 milliard

d'euros pour un maximum de 3 millions de prises. On est donc très en deçà des premières estimations fournies par certaines associations sur la base de données imprécises.

**M. Renaud Chapelle.** Il est vrai que les collectivités territoriales disposent de moins de ressources, mais il existe des possibilités de financement : la montée en débit sera éligible au programme national très haut débit et l'on pourra également faire appel au fonds d'aménagement numérique du territoire (FANT) créé par la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « loi Pintat ».

**M. Jean-Pierre Quignaux.** Nous n'avons pour l'heure aucune visibilité quant à l'abondement de ce fonds.

**M. Marc Laget.** Dans un réseau, quel qu'il soit, c'est toujours la desserte du dernier abonné qui coûte le plus cher. N'oublions pas que le développement des réseaux d'eau ou d'électricité a pris des décennies. L'effort national en faveur de l'accès aux ressources de la société de l'information se concentre sur un temps bien plus ramassé. Heureusement, la combinaison d'un certain nombre de technologies permet qu'il n'y ait pas trop de laissés-pour-compte : nous n'avons pas encore évoqué le satellite et il est important de rappeler que, pour des usages certes moins confortables et moins ouverts que l'ADSL ou la fibre optique, il s'agit d'une ressource qui permet de participer à la société de l'information, c'est-à-dire, même si l'on ne peut pas jouer en ligne et si la liaison téléphonique est moins agréable, que des enfants puissent faire leurs devoirs lorsque cela suppose de mobiliser des ressources en ligne, qu'un artisan puisse émettre des devis ou des factures... Cette solution est devenue pertinente depuis que les satellites sont bidirectionnels. Le gouvernement va accorder 40 millions d'euros à un programme de recherche-développement qui permettra d'ici quelques années l'arrivée d'un satellite de nouvelle génération, de très haut débit.

En ce qui concerne l'alimentation du FANT, la DATAR a intensément participé au débat autour des propositions du sénateur Maurey. L'idée est de disposer d'une assiette aussi large que possible pour que le taux soit aussi faible que possible. L'OCDE évalue à 180 milliards d'euros, soit 8 % du PIB, le chiffre d'affaires réalisé par l'ensemble de l'économie numérique – télécommunications mais aussi logiciels et terminaux. Même si cela paraît compliqué à mettre en place, une taxation à 0,3 % permettrait de dégager les 650 millions d'euros que le sénateur Maurey préconise pour alimenter le FANT pendant 15 ans. Pour cela, il propose de taxer les abonnements ainsi que les consoles de jeu, les téléviseurs et les autres terminaux. Le débat sur les modalités pratiques reste ouvert.

Au regard des études conduites par l'OCDE, les États-Unis, l'Allemagne et l'Organisation internationale des télécommunications, la DATAR estime que, pour 30 milliards d'euros d'investissements collectifs, le retour sur investissement du très haut débit pourrait s'opérer en 15 ans grâce uniquement aux secteurs de la santé, des transports et de l'énergie, sans même prendre en compte le logement ou les économies que toutes les administrations peuvent faire si elles déploient le télétravail, l'audioconférence, etc. C'est pour cela que j'ai dit que, si l'effort paraît important dans un contexte de crise, il demeure relativement faible au regard des avantages que l'on peut en tirer mais aussi au coût d'autres solutions : la France dépense encore 13 milliards d'euros chaque année en faveur des routes, il faudra bien arbitrer à un moment ou à un autre.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je ne suis pas intervenu dans le débat car il est relativement technique et notre préoccupation est davantage que l'on parvienne à équiper les zones rurales que de savoir comment on va le faire. On ne peut bien évidemment s'empêcher de comparer le temps nécessaire pour cela à celui qu'il a fallu pour équiper notre pays en routes, en électricité et en réseaux d'adduction d'eau. Pour autant, même conduit par l'opérateur historique, le plan de développement de la téléphonie mobile a mis fort

longtemps à être mené à bien et il a fallu pour cela que les collectivités s'en mêlent. Cela amène à se demander quel est le bon modèle : ces questions de politique macro-économique sont extrêmement compliquées. Elles se posent pour l'ensemble des réseaux ruraux, de la voirie à l'assainissement. Certes, les ruraux n'échappent pas à l'impatience qui caractérise nos sociétés, mais ils savent bien qu'ils ne peuvent pas tout avoir tout de suite.

Il est vrai que les réseaux dont nous parlons sont bien plus structurants car ils sont créateurs de richesses intellectuelles et économiques, ils peuvent apporter la culture, la médecine et bien d'autres choses. Je fais confiance à l'Arcep, à la DATAR et aux collectivités territoriales, en particulier aux départements. Pour notre part, dans notre rôle d'évaluateurs des politiques publiques, nous allons nous intéresser à la façon dont elles sont menées et dont elles tentent de répondre aux attentes.

**M. Marc Laget.** Il me semble que l'on a une vision trop restrictive de cette question, que l'on limite souvent à la résorption des zones blanches. Or, dans une perspective d'évaluation, il convient sans doute d'avoir plusieurs optiques. La DATAR défend l'idée que, si la desserte est importante pour l'habitant de la zone blanche – qui peut représenter jusqu'à 80 % du territoire d'un département rural –, il ne faut pas pour autant perdre le point de vue global : dans des domaines comme l'éducation, la santé ou le tourisme, il serait économiquement inutile de ne réaliser que la moitié du réseau. Selon la loi de Metcalfe, l'utilité d'un réseau est proportionnelle au carré du nombre de ses utilisateurs : si vous ajoutez 10 ou 20 % de ceux que l'on ne parvient pas à connecter, vous accroissez de manière très significative la valeur de ce réseau. Les industries de contenus ont besoin de s'adresser à tout le monde. La DATAR a montré qu'un quart de la demande sur internet provient des communes de moins de 2 000 habitants. C'est pour toutes ces raisons que nous considérons que le taux de couverture de la population n'est qu'un critère parmi de nombreux autres.

**M. Jean-Pierre Quignaux.** Dans la façon dont on conçoit le modèle de développement de cette infrastructure, on reste dans l'idée que le développement économique se poursuivra demain à partir des villes centre. Ne conviendrait-il pas au contraire d'aménager les services publics afin de tenir compte de ce mouvement sociologique d'exode urbain qui semble s'amorcer ? Qui plus est, ce mouvement serait encore renforcé si l'on donnait la priorité à l'aménagement des petites villes, en leur apportant au plus vite les infrastructures de très haut débit, dont les grandes villes ont peut-être moins besoin à court terme puisque leurs réseaux ADSL poussés au maximum leur offrent déjà une qualité satisfaisante. Sans doute convient-il de remettre en cause le modèle économique, social et culturel par la métropolisation, qui repose sur l'idée que c'est la rentabilité des investissements opérés dans les zones denses qui va permettre de déployer les réseaux en milieu rural.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** C'est en effet une idée intéressante.

**M. Jérôme Coutant.** Le principe de la concomitance du déploiement dans les territoires ruraux et urbains est au cœur de la proposition de l'Arcep pour l'attribution des fréquences 4G, en particulier avec les zones de déploiement prioritaire. L'Arcep s'est montrée ferme sur ce point. Par ailleurs, l'un des principes du programme très haut débit est précisément que les guichets d'utilisation du Grand emprunt vont être ouverts simultanément aux acteurs privés et aux collectivités territoriales, celles-ci ayant pour vocation à faire porter leurs efforts notamment sur les zones rurales.

Au total, les collectivités territoriales disposent donc de moyens nouveaux mis à leur disposition par l'État et le régulateur pour organiser la desserte de leur territoire en réseaux très haut débit.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Merci à tous avoir participé à cette réunion et de nous avoir apporté votre éclairage sur des questions qui nous intéressent tout particulièrement.

**AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE  
SUR LE TOURISME RURAL, 1<sup>ER</sup> JUIN 2011**

**Mercredi 1<sup>er</sup> juin 2011**

**Audition, sous forme de table ronde, sur le tourisme rural de :**

- Mme Marie-Laure Desmet, responsable du service territoires et destinations, à la direction ingénierie et développement d'Atout France;
- M. Thierry Grégoire, président de la Fédération nationale des saisonniers - Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) ;
- M. Philippe Bernez, directeur de la Fédération des stations vertes de vacances ;
- Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission services publics et tourisme à la DATAR.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je vous remercie, mesdames, messieurs, de votre présence.

Tous les membres de cette mission sont élus de territoires ruraux – lesquels recouvrent 80 % de notre pays quand 20 % seulement de la population y vivent –, la ruralité nous rassemblant au-delà de nos divergences politiques autour de valeurs et d'une vision communes de la France.

**Mme Marie-Laure Desmet, responsable du service territoires et destinations, à la direction ingénierie et développement d'Atout France.** Je vous remercie de votre invitation.

Atout France réalise de nombreux travaux sur le tourisme « à la campagne » – j'insiste sur ces termes, que nous préférons à « espace ou monde rural » ou à « ruralité », la « campagne » relevant d'un vocabulaire et d'une vision « client » beaucoup plus positive.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La même différence sémantique sépare la « mer » du « littoral ».

**Mme Marie-Laure Desmet.** En effet.

Atout France, agence de développement touristique de la France, est un groupement d'intérêt économique (GIE) travaillant en partenariat avec l'État, les collectivités territoriales, ainsi que les professionnels du tourisme et les grands secteurs de notre économie. Elle compte environ 1 100 membres, institutionnels et privés. Créée par la loi du 22 juillet 2009 dite de modernisation des services touristiques, elle constitue l'opérateur unique mettant en œuvre les politiques publiques en matière de tourisme.

Nous avons trois cœurs de missions complémentaires, dont l'articulation constitue notre spécificité.

Notre première mission relève du marketing et de la promotion. Nous disposons de 36 bureaux dans 32 pays, notre rôle consistant à « vendre » la France à l'étranger, dans toutes ses composantes, y compris les destinations « campagne », tout en portant la marque « France ». Pour ce faire, nous organisons des actions de promotion vers différents publics (grand public, presse, professionnels), tout en assurant une veille sur les marchés (les clientèles, leurs attentes, les grandes tendances). Ces actions sont conduites de manière individuelle ou collective via une douzaine de clubs thématiques.

L'ingénierie constitue notre deuxième grand métier. Nous travaillons sur l'offre française de manière à améliorer notre compétitivité et à faire en sorte que notre pays demeure attractif pour les touristes Français, certes, mais également pour les étrangers. Nous intervenons en soutenant les territoires et leurs différents acteurs afin de faciliter le montage de projets ainsi que la mise en place de stratégies de développement territorial. Nous produisons également des études sur un certain nombre de secteurs, de pratiques ou d'univers spécifiques, que nous éditons et diffusons à destination des décideurs touristiques, des élus, des techniciens. Nous organisons aussi des journées techniques permettant de faciliter les échanges et les bonnes pratiques mais, aussi, d'accélérer la montée en gamme ainsi que la professionnalisation des acteurs du tourisme français. L'ensemble de ces travaux et démarches est conduit en partenariat avec les 1 000 membres du GIE et, naturellement, avec toutes les têtes de réseaux publiques et privées concernées.

Troisième mission, enfin : la promotion de la qualité, qui constitue pour nous un véritable *leitmotiv*, en définissant des référentiels notamment sur les hébergements – hôtels, campings, villages de vacances, meublés...

La campagne constitue un espace touristique spécifique qui représente 80 % du territoire et qui se définit d'abord par ce qu'elle n'est pas : elle ne relève ni de la montagne, ni du littoral, ni de la ville. Elle a accueilli 1/3 des séjours personnels des Français en 2009 et 30 % des nuitées ; elle constitue pour certains territoires une filière économique de poids.

Cet espace, est cependant atomisé et non homogène – il y a « des » campagnes, dont les situations sont différentes – et insuffisamment visible, notamment sur les marchés étrangers. Pour autant certaines filières ou territoires sont bien structurés ; ils démontrent le potentiel existant et leur attractivité pour des clientèles internationales à haute contribution : le vélo, le fluvial, l'oeno-tourisme par exemple. Enfin, cet espace comporte un fort potentiel inexploité – espaces naturels et paysages, patrimoines et cultures, gastronomie et art de vivre, activités de pleine nature, filières d'itinérance, hébergement de charme –, en phase avec les attentes des clientèles d'aujourd'hui et de demain (sensibilité au développement durable, besoin de rupture et de nature...).

Les axes d'action prioritaire d'Atout France sur la campagne comme sur les autres destinations sont les marchés, les territoires et leur structuration, ainsi que l'ingénierie et les modèles économiques permettant de construire des projets et des équipements conformes à ce que souhaite la clientèle.

Nos valeurs et notre philosophie, quant à eux, se fondent tout d'abord sur la qualité d'expérience du visiteur. Nous devons impérativement partir de ses besoins pour construire une stratégie de développement efficace et pérenne de la campagne, avec en particulier le constat que la majorité des clients sont aujourd'hui des urbains.

La recherche de la pertinence et d'un seuil de visibilité marché est également fondamentale. Le secteur du tourisme se caractérise en effet par une forte concurrence : parce que la France n'est pas la seule destination touristique en Europe et dans le monde, elle se doit d'être visible et de développer de véritables stratégies. Voilà pourquoi nous devons réfléchir en termes de marque, de territoire pertinent, d'échelle d'action ainsi que de mutualisation et de regroupement. C'est d'autant plus vrai à la campagne où les acteurs sont le plus souvent de taille plus petite.

Enfin, nous travaillons à la recherche de partenariats avec des acteurs clés, en réseaux, et dans le cadre de partenariats public privé (PPP) puisque si les organismes publics doivent impulser des politiques, ils ne peuvent agir seuls, les opérateurs privés prenant le relais afin de créer la valeur et la dynamique territoriale.

En ce qui concerne plus particulièrement les marchés, nous travaillons donc sur la compréhension des attentes de nos clientèles afin de commercialiser des « produits campagne » adaptés. Parmi nos ouvrages consacrés à cette question : *Carnet de route de la campagne et de la moyenne montagne* – lequel démontre que les clientèles de la campagne peuvent être contributives et ne sont pas uniquement composées de *seniors* qui se rendent dans leur résidence secondaire ; *Tourisme et vin*, un livre dédié à la compréhension des clientèles françaises et étrangères de l'oeno-tourisme ; *Tourisme et développement durable*, consacré à la sensibilité des clientèles à cette dernière problématique.

Atout France anime par ailleurs une douzaine de clubs qui rassemblent les acteurs autour de destinations ou de thématiques, afin de conduire des campagnes de promotion en commun sur les marchés étrangers. Deux concernent le tourisme à la campagne : le Club viti-vinicole, qui comprend 48 membres et qui associe ces deux mondes que sont le tourisme et le vin – nous savons combien les produits du terroir et la gastronomie contribuent à l'attractivité de notre pays – ; le Club Nature et découvertes, dont fait partie la Fédération des stations Vertes, qui comprend 17 membres. Nous réalisons également des campagnes internationales, certains marchés se montrant particulièrement sensibles à des produits touristiques sur ces espaces. Tel est notamment le cas des Pays-Bas, où des dispositifs spécifiques sur la randonnée, le vélo et le tourisme viti-vinicole sont développés. Les clientèles contributives internationales, à la campagne, sont particulièrement attirées par ce type de produits. Enfin, nous réalisons un salon (*workshop*), « Destinations Vignobles », où nous faisons se rencontrer des tour-opérateurs et des représentants de nos territoires – respectivement une centaine lors de la dernière édition. L'intérêt est donc grand pour ces thématiques extrêmement porteuses en Europe.

Par ailleurs, nous avons pour objectif – la direction de l'ingénierie en particulier – la structuration des territoires en destinations : la notion de territoire fait référence à une géographie ou à des richesses culturelle et naturelle; les destinations impliquent la présence d'équipements d'accueil – hébergements, loisirs,... - mais également une logique de gouvernance et une stratégie de développement dédiée.

Nous avons beaucoup réfléchi sur ce sujet dans l'espace campagne à travers l'analyse de 17 pôles d'excellence rurale (PER) touristiques de première génération. Ce travail, qui a donné lieu à l'édition d'un ouvrage technique, a mis en particulier en évidence le fait que tous les territoires n'ont pas vocation à devenir des destinations touristiques, les différences étant sensibles entre territoires à vocation de loisirs, d'excursion et de destination.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Pourriez-vous les expliciter ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Les territoires de destination correspondent à des lieux de séjour organisés combinant hébergement et activités. Les territoires d'excursion sont des lieux que l'on visite à la journée avec un retour le soir au lieu de résidence ou de villégiature. Les territoires de loisirs sont des espaces péri-urbains fréquentés régulièrement par les habitants permanents d'un secteur.

Nous animons également, avec la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) le concours EDEN (*European Destinations of Excellence*) visant à valoriser et à récompenser des destinations en émergence autour d'un thème annuel comportant une dimension durable. Nous pilotons en outre le label « Vignobles et découvertes ».

A titre d'exemple parmi les travaux que nous avons menés, on peut citer le travail d'accompagnement que nous avons conduit pour le massif des Vosges, lequel s'étend sur trois régions et sept départements et comprend deux parcs naturels régionaux. À l'instar du Jura, les acteurs du massif organisent des campagnes de promotion communes des parcs afin

de faire émerger une destination touristique « Massif des Vosges » au-delà des frontières administratives. Le travail que nous réalisons ensemble est d'autant plus intéressant qu'il vise, non pas uniquement à réaliser du marketing et de la promotion, mais également à coordonner une action sur l'offre en mobilisant les acteurs socioprofessionnels et institutionnels. C'est ainsi que nous avons élaboré une stratégie afin de définir et de structurer des filières sur l'itinérance, le bien-être, les sites emblématiques, les stations et l'écotourisme, lesquelles sont particulièrement représentatives de ce vaste espace.

En ce qui concerne, enfin, les modèles économiques, nous travaillons là encore sur les filières – vélo, fluvial, cheval –, nous avons réalisé un certain nombre de publications – *Tourisme et cheval*, *Valorisation touristique des loisirs sportifs de nature* – et nous accompagnons des projets – études de faisabilité, recherche d'investisseurs. A titre d'exemple là encore, nous avons accompagné le projet Animal'Explora en Haute-Marne, territoire rural aujourd'hui peu touristique. Les acteurs publics portent un projet touristique combinant hébergements et loisirs (animaux, pôle aqualudique, parcours acrobatique en hauteur...) dans un environnement naturel. Un opérateur privé, Lagrange, construira des résidences. Ceci constitue donc un bon exemple de partenariat public privé et illustre la nécessité d'associer, en l'occurrence dans un cadre de haute qualité environnementale, hébergements et activités pour mettre en place une destination touristique dans des sites à la campagne.

J'ajoute que nous travaillons à une étude sur la mutualisation des petits sites en espace rural visant à mettre en évidence l'ensemble des logiques de mutualisation existantes – logiques de filières, horizontales ou verticales –, les circuits courts étant particulièrement intéressants car ils impliquent d'associer tourisme et produits du terroir.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ce sont à la fois les opérateurs institutionnels et privés qui s'adressent à vous ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** En effet.

**Mme Colette Langlade.** Comment pouvez-vous contribuer au développement de territoires dont le potentiel est fort mais insuffisamment exploité ? Quel est le rôle, en la matière, des PPP ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Dans le massif des Vosges, où l'offre est extrêmement éparpillée, notre travail d'accompagnement vise précisément à faire émerger des filières, par exemple d'itinérances, en y associant des hébergeurs que l'on peut également labelliser. Il en est de même au sein de la filière bien-être, où nous réfléchissons aux offres particulières que nous pouvons proposer ensemble et aux évolutions de nos différentes pratiques. Cette mutualisation organisationnelle et thématique est très importante.

Des PPP, quant à eux, ont été noués dans le cadre d'Animal'Explora où nous avons aidé les collectivités souhaitant développer un projet à trouver un opérateur privé, lequel, en échange de sa venue, était assuré de bénéficier d'équipements en matière de loisirs.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En tant qu'opérateur public, quels sont les moyens financiers et humains dont dispose Atout France ? Qu'en est-il de vos liens avec votre autorité de tutelle, la DGCIS ? Avez-vous un contrat d'objectifs ? Si oui, comprend-il des instructions ou des indications quant au tourisme à la campagne ? Des évaluateurs permettent-ils de juger de la pertinence de la politique que vous avez décrite ? Atout France dispose-t-elle de correspondants départementaux ou régionaux ? Les acteurs locaux ont-ils un interlocuteur au sein des préfectures ou des Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ? Les comités départementaux ou régionaux du tourisme, les communautés de communes ou les pays

comptent-ils parmi vos interlocuteurs locaux ? Pourriez-vous évaluer le nombre précis de collectivités qui ont fait appel à vos services ? Vos prestations, enfin, sont-elles rémunérées, ou bien, en tant qu'organisme public, intervenez-vous gratuitement ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Atout France est un GIE placé sous la tutelle de la DGCIS, laquelle lui octroie une subvention annuelle dans le cadre d'un contrat d'objectifs.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ses membres cotisent-ils ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Assurément. De plus, nous intervenons sur la base de services rémunérés, que nos interlocuteurs soient publics ou privés.

**M. Thierry Grégoire, président de la Fédération nationale des saisonniers-Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH).** En tant qu'adhérent d'Atout France, nous passons régulièrement des conventions afin qu'elle réalise des audits territoriaux – par exemple sur les problématiques liées à la saisonnalité –, lesquels sont rémunérés comme si nous faisons appel à un cabinet d'audit privé. La force d'Atout France réside dans son expertise et sa connaissance des territoires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les collectivités publiques qui consultent Atout France sont-elles soumises au code des marchés publics ? Êtes-vous en concurrence ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Oui en matière d'appui conseil. En parallèle, nous conduisons, avec nos membres exclusivement, des actions en commun en mutualisant différents moyens de promotion.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission services publics et tourisme à la DATAR.** En tant que membre du conseil d'administration (CA) d'Atout France, nous participons à ses travaux sur le plan tant de la stratégie que de la définition des objectifs.

Atout France peut fournir un accompagnement direct en termes d'ingénierie – en concurrence ou non avec des cabinets privés, son savoir-faire étant beaucoup plus global et ses finalités différant parfois de celles de ces derniers –, ou bien nouer des partenariats conventionnels, par exemple avec la DATAR, qui dans ce cadre-là coproduit des études stratégiques. Atout France est alors rémunérée par la DATAR en tant que maître d'ouvrage associé et, ensemble – la DATAR y tient beaucoup – nous faisons travailler des cabinets privés. Atout France dispose donc de plusieurs modalités d'actions.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je vous remercie de le préciser, la diffusion de ce type d'information dans le rapport que nous allons élaborer étant particulièrement utile.

**Mme Marie-Laure Desmet.** Nous intervenons en effet assez souvent en assistance de maîtrise d'ouvrage en faisant appel à des cabinets privés.

Nous disposons également de délégations en régions qui, même si elles ne sont pas présentes sur tout le territoire, en couvrent une partie, en l'occurrence, à Challes-les-Eaux pour la montagne, en Bourgogne, à Marseille, pour la Méditerranée, dans le cadre d'un partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie et, enfin, en outre-mer, en Guyane et à la Martinique.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Qu'en est-il des moyens humains ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Nous employons 400 personnes, dont 150 au siège et 250 à l'étranger.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Parmi elles figurent les personnels des anciennes Maisons de la France, lesquels comptent énormément puisque l'on dénombre 34 ex-antennes à l'étranger. Très peu, en revanche, travaillent dans le domaine de l'ingénierie.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Qu'en est-il d'éventuels contrats d'objectifs ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** La règle du conseil d'administration relève du droit privé, mais les partenaires qui constituent ce GIE qu'est aussi Atout France ont un lien direct avec l'ensemble de la sphère touristique. Les objectifs de cet organisme sont donc discutés au sein du conseil.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le poids de l'État y est-il important ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Pas particulièrement.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il y est minoritaire ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** En effet.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Est-ce le CA qui nomme le directeur général d'Atout France ou bien l'État joue-t-il un rôle majeur ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** C'est en effet le CA, sur proposition du ministre délégué au tourisme. Atout France étant un organisme à la fois créé par la loi et GIE, sa situation un peu particulière en fait une structure *sui generis*. Si la gestion des personnels est désormais privée et que le budget donne lieu à un bilan et à une comptabilité analytique, un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État sont néanmoins présents. Le discours stratégique du commissaire du Gouvernement et, donc, de la DGCIS, est très important, ce qui corrobore le poids de la tutelle en la matière. La subvention de fonctionnement annuel apportée par le ministère de l'Économie joue également un rôle majeur dans l'équilibre budgétaire.

**Mme Marie-Laure Desmet.** Nous travaillons en étroite collaboration avec la DGCIS sur de nombreuses études à la réalisation desquelles nous nous associons mutuellement, ce qui accroît nos performances collectives.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La DATAR représente-t-elle seule l'interministérialité au sein du CA ou des représentants d'autres ministères y siègent-ils ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Y siègent des représentants des ministères des sports, de la culture, de l'agriculture, de l'outre mer et de la DATAR. Nous sommes donc très minoritaires puisque le CA doit rassembler environ une quarantaine de personnalités représentant les comités régionaux et départementaux de tourisme (CRT et CDT) ainsi que l'ensemble des réseaux de tourisme. L'architecture du CA est quant à elle classique, composée de différents collèges : État, associations, personnes qualifiées, etc.

**M. Thierry Grégoire.** Atout France est pour nous un opérateur important.

Si la France constitue la première destination touristique mondiale, il ne faut pas oublier qu'un tiers des touristes ne fait qu'y transiter ou ne s'y déplace qu'une journée. Un tel positionnement ne devrait donc pas nous conduire à surestimer notre image en matière d'organisation du tourisme, qu'elle soit institutionnelle, associative ou privée. Chaque année, au mois de novembre, se déroule à Londres un grand salon, le *World Travel Market*. Si l'espace organisé par la plupart des participants est clair et aéré, celui de la France est à la fois hermétique, touffus, diffus et peu lisible. Si cela, à certains égards, est une force qui témoigne de la diversité de notre pays, c'est aussi une faiblesse car nous avons besoin, en dehors de tout corporatisme, de mutualiser l'ensemble de nos moyens, alors que

l'empilement des strates du millefeuille administratif au service de la promotion du tourisme – CRT, CDT, offices de tourisme, pôles, pays etc. – ne contribue pas toujours à obtenir des résultats probants.

Il est également regrettable que la première destination touristique du monde ne dispose que d'un sous-secrétariat d'État au tourisme quand ce secteur génère 7 milliards de chiffre d'affaires et ne consacre que 35 millions à la promotion du tourisme à l'extérieur de ses frontières contre 350 millions, par exemple, pour l'Autriche. Une meilleure efficacité passe donc par la mutualisation de nos moyens humains et financiers ainsi que par la promotion du tourisme de nature, laquelle n'existe quasiment pas chez nous comparativement à la Suisse, la Belgique ou la Hollande.

Faute d'une meilleure structuration, le tourisme est un colosse aux pieds d'argile. Cela est d'autant plus regrettable que 40 % de nos concitoyens ne partent pas en vacances et qu'ils constituent un vivier important. J'ajoute, enfin, que la diversité des labels, notamment régionaux, nuit à l'efficacité de nos territoires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nous comprenons que, si Atout France est un outil efficace, il doit être encore développé et que la dispersion des moyens nuit à l'efficacité, même s'il est évidemment hors de question, dans un pays décentralisé, de priver les collectivités de leurs compétences.

**M. Thierry Grégoire.** Atout France est en effet un acteur important de ce secteur, mais nous avons besoin d'améliorer notre interactivité et nos échanges.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le problème est de savoir comment procéder sans léser les uns ou les autres. Les territoires ruraux sont immenses mais la densité de leur population étant faible, ils manquent de matière grise pour se structurer. Si l'Alsace et la Bretagne, par exemple, ont su agir en ce sens, on ne peut en dire autant d'autres régions qui attendent que l'État ou la région agissent, maintenant ainsi un *statu quo* sans fin. Les intercommunalités et les pays sont formidables à condition que les intelligences se fédèrent pour agir et créer des richesses, ce qui n'est pas toujours le cas. En la matière, l'ingénierie me semble essentielle.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Si, malgré ses 77 millions de visiteurs annuels, la France ne fait pas suffisamment d'effort en faveur du tourisme, est-ce en raison d'une promotion insuffisante du secteur ou parce que les produits que nous proposons sont mal organisés ? D'après vous, monsieur Grégoire, quels sont les trois points que nous devrions impérativement modifier afin de remédier à une telle situation ?

**M. Thierry Grégoire.** Il conviendrait d'instituer un ministère du tourisme à part entière, pleinement et exclusivement dédié à ce secteur, au lieu de faire perdurer la division interministérielle que nous connaissons et dont il vient d'être fait état : la multiplicité des organismes, en effet, entraîne un saupoudrage des moyens dont la rançon est l'inefficacité. L'Autriche n'est ni meilleure ni moins bonne que la France, mais elle considère que le tourisme constitue un pan essentiel de son économie. En ce qui nous concerne, nous disposons des moyens financiers adéquats, mais nous avons besoin d'une meilleure mutualisation au service d'une organisation plus cohérente.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Une équipe spécifique est-elle dédiée au tourisme à la campagne au sein d'Atout France ou la structuration est-elle bien différente ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Les Clubs viti-vinicole et Nature et découvertes au sein de l'équipe de marketing et de promotion sont dédiés à la campagne et fédèrent un certain nombre de réseaux.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** M. Hervé Novelli, le précédent ministre du tourisme, élu de la région Centre, était particulièrement attaché au Club viti-vinicole.

**Mme Marie-Laure Desmet.** En effet, il avait participé à la création du label « Vignobles et découvertes ». En ce qui concerne les missions d'ingénierie, je dirige le service territoires et destinations d'Atout France, au sein duquel une personne est chargée de la campagne autour des thématiques vélo, viti-vinicole, cheval.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** *Quid* du cheval et de la pêche ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Ces filières ne relèvent pas de mon service, mais une personne en a la charge.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Pourquoi séparer le vélo de la pêche ?

**Mme Marie-Laure Desmet.** Il faut reconnaître que l'organisation n'est pas toujours rationnelle, mais la filière vélo étant l'une des plus importantes dans le développement des territoires, nous avons choisi de l'associer à ces derniers.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La pêche constitue plutôt une enclave...

**Mme Marie-Laure Desmet.** En effet.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je suis frappé que l'on paie parfois des fortunes pour aller pêcher le saumon ou la truite de mer en Irlande, en Écosse ou au Canada, alors que nous disposons de rivières à saumons ou à truites de mer – je pense, par exemple, à la Bresle – à 200 kilomètres de Paris où pas un touriste ne se rend. La situation est comparable en ce qui concerne la chasse.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** La Franche-Comté compte nombre de rivières de première catégorie dont des segments sont loués à l'année à prix d'or par des Suisses. Personne ne le sait alors qu'il s'agit là d'un tourisme captif.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En tout cas, cela contribue à créer des richesses.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Pas forcément dès lors qu'il n'y a aucun *turn over*. Le tourisme captif « fige » le capital !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il en est de même s'agissant de la chasse en Alsace, où les Allemands et les Suisses se rendent en nombre.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** C'est également le cas en Haute-Marne, deuxième département français le plus riche en cheptels de grands cervidés.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Pour autant, aucune filière chasse n'a été créée avec l'hôtellerie, le tourisme venaison et la restauration.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Les freins, y compris institutionnels, sont très importants.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** J'entends bien : je connais un peu le monde de la chasse !

**M. Philippe Bernez, directeur de la Fédération des stations vertes de vacances.** En tant que réseau de collectivités, nous sommes membre actif d'Atout France où nous participons au Club Nature et Découvertes, lequel a connu des difficultés avant d'être relancé voilà plusieurs années. Mais il est notable que peu de réseaux, à la campagne, veulent s'impliquer. Nous essayons de favoriser des coordinations et de travailler de manière

interactive : c'est là en effet que réside la solution car les moyens publics sont ce qu'ils sont et il importe que l'ensemble des acteurs travaille en synergie au service de leurs clients.

**Mme Colette Langlade.** Monsieur Grégoire, avez-vous évalué les conséquences de la loi de développement et de modernisation des services touristiques sur l'équipement des hôtels ? Si les chaînes volontaires et intégrées ont peut-être pu organiser rapidement des mises aux normes en bénéficiant de conseils et d'aides financières, de nombreux hôteliers, dans des territoires ruraux, ont été pris de vitesse et contraints de fermer leurs établissements.

**M. Thierry Grégoire.** Vendre une prestation d'hébergement – hôtellerie, chambre d'hôtes ou gîte –, c'est aussi vendre de la sécurité et de l'accessibilité même s'il existe des disparités entre les différents types d'hébergement. La disparition, à moyen terme, de la petite hôtellerie ne manquera pas d'avoir des incidences sur l'aménagement et la dynamique des territoires. L'État a eu raison d'instaurer un classement, mais il s'est arrêté au milieu du gué faute d'en avoir assuré la promotion. Sur les 18 000 hôtels indépendants qui devraient être classés, nous savons que 4 000 disparaîtront à moins de procéder à un certain nombre de mises aux normes, ce que 2 000 d'entre eux seulement seraient, le cas échéant, en mesure de faire.

La labellisation de nombreux hôteliers indépendants a néanmoins contribué à la normalisation des standards, mais ces professionnels critiquent des normes de classement inférieures aux équipements qu'ils possèdent déjà. En ce qui nous concerne, si nous considérons qu'il est socialement responsable d'affirmer que les labels sont en effet plus contraignants que les normes de classement, nous notons que ces dernières n'ont pas été pensées par l'État et les professionnels pour être égales ou supérieures aux labels mais qu'elles ont été élaborées en fonction de la clientèle afin qu'un maximum de professionnels puissent répondre au minimum de standards qu'elle exige et pour éviter que l'Union européenne ne nous oblige à émettre un classement beaucoup plus contraignant. La date butoir du classement est le mois de juillet 2012. Or, à ce jour, seuls 1 300 ou 1 400 hôtels sur 18 000 sont classés. Nous encourageons donc les professionnels à agir s'ils ne veulent pas, demain, être exclus des réseaux de distribution. Alors même que le classement fera disparaître un pan de la petite hôtellerie parce que certains d'entre eux n'ont pas su, pu ou voulu évoluer en aménageant régulièrement leur outil de travail, il n'en reste pas moins important de développer ces normes de classement et d'en faire la promotion – compte tenu du déficit d'informations et de communication, nous avons besoin des moyens de l'État – car elles sont vitales.

**M. Philippe Bernez.** Je vous remercie de nous avoir associé à vos travaux de réflexion et d'évaluation. Né en 1964, comprenant aujourd'hui 544 stations, dont trois en outre-mer, le réseau des stations vertes est le plus ancien label français et représente 660 000 emplois. Devenir une station verte, c'est valoriser des attraits naturels et partager une vision du tourisme axée sur la nature, mais c'est aussi affirmer un positionnement clair pour sa destination – patrimoine naturel, offre d'hébergement, offre de loisirs – et, enfin, s'appuyer sur la cohérence et la notoriété d'un réseau. Originellement axé sur la campagne et la nature, le réseau s'est orienté à la fin des années 1970 vers la montagne avec Vars (Hautes Alpes) puis à la fin des années 1990 vers le secteur rétro-littoral – je songe, par exemple, aux stations de Plougonvelin (Finistère) et Veules-les-Roses (Seine Maritime) et enfin l'outre-mer avec Entre-Deux à la Réunion et Saint Laurent du Maroni en Guyane. Nous insistons donc sur l'accès à un patrimoine naturel authentique, la diversité des choix d'hébergement, la découverte de saveurs locales typiques, la qualité de l'accueil de la clientèle, des activités de loisirs variées.

S'il existe, certes, une clientèle étrangère, nos clients sont français à hauteur de 75 % et ce sont eux qui consomment en proximité à l'intersaison et tout au long de l'année. Notre

réseau a d'ailleurs choisi, depuis longtemps, de travailler sur le tourisme de proximité, lequel constitue un véritable atout pour nos destinations. J'ajoute que 91 % des stations vertes comptent moins de 5 000 habitants et 50 % moins de 2 000.

La force de notre réseau repose également sur l'accompagnement des communes. J'étais en Dordogne la semaine dernière afin de signer une charte avec votre collègue de La Roche-Chalais, qui compte parmi ces élus locaux fiers de porter notre label et qui savent coordonner l'ensemble des professionnels et des acteurs du tourisme pour faire en sorte de créer une destination identifiée et consommable. Plus précisément, 86 % de nos stations sont situées en espace rural, 8 % à la montagne, 5 % en littoral et 1 % outre-mer.

Sur le plan de l'hébergement, notre réseau compte plus de 500 000 lits marchands – dont 50 % pour l'hôtellerie de plein air, qui en est la base – et 175 000 résidences secondaires. La partie hôtellerie représente quant à elle 14 % de l'hébergement. Il est vrai que des problèmes de transmission se posent puisque, si les hôteliers ont investi pour mettre leurs établissements aux normes, ce sont leurs enfants qui n'ont pas voulu reprendre des affaires qu'ils n'ont par ailleurs pas réussi à vendre. Nous avons d'ailleurs noté dans certaines communes un transfert vers les chambres d'hôtes qui, comme les hôtels, permettent d'accueillir les clients à la nuitée. Les meublés de tourisme représentent 25 % de notre hébergement et les villages de vacances 9 %. Dans l'hôtellerie de plein air, l'offre qualitative est importante avec une large prépondérance des établissements de 3 et 4 étoiles – respectivement 41 % et 21 % des emplacements – mais également avec des offres de services conséquentes : animations, aires de jeux familiales, etc. Je précise, enfin, que nous disposons de plus de 1 000 campings sur l'ensemble de notre réseau et que, une fois encore, nous assistons à un transfert puisque des clients qui se dirigeaient plutôt vers des résidences de tourisme privilégient maintenant des locations en hôtellerie de plein air.

À travers notre label, les communes recherchent quant à elles un positionnement fort ainsi qu'une valorisation économique. La Fédération des stations vertes de vacances est une association qui relève de la loi de 1901. Elle comporte un CA dont les membres sont élus par les communes adhérentes. Depuis une quinzaine d'années, ses schémas directeurs sont « calés » sur les mandatures municipales.

Le schéma actuel repose sur plusieurs axes stratégiques, dont un travail de fond pour parvenir à un concept différenciant fondé sur une veille prospective et experte. Nous travaillons, en l'occurrence, avec le Club Nature et découvertes d'Atout France et avec la DATAR, laquelle nous a notamment sollicités sur un dossier concernant le tourisme rural. Ces partenariats permettent d'enrichir notre réseau et nos adhérents, de faire remonter des informations et d'impliquer les élus locaux – ce qui a été particulièrement le cas lorsque nous avons travaillé avec la DATAR sur le tableau de bord de gestion de stations.

Le schéma confirme la Fédération comme un acteur du développement économique national sur le chantier du tourisme vert à vocation durable. À la différence de la Suisse, où il est possible de se rendre où l'on veut par des moyens de transport collectifs, la France a privilégié la voiture. S'il est évident que l'on ne peut aller pour l'instant dans toutes nos stations vertes en utilisant des modes de transport collectif, nous travaillons avec nos stations pour développer sur place un système s'appuyant sur les transports collectifs départementaux ou les locations de voitures.

Le schéma, en outre, repose sur un renforcement du travail de mise en marché sur le site internet : si nous ne souhaitons pas être un opérateur marchand, nous travaillons en partenariat avec ceux qui ont le droit de commercialiser, qu'ils soient publics ou parapublics. Enfin, il tend à développer la notoriété de la marque.

Notre budget prévisionnel de fonctionnement, en 2011, s'élève à 718 000 euros, financé à hauteur de 90 % par les collectivités adhérentes, la subvention de l'État via la DGCIS en représentant 1,39 % – si elle disparaît, nous le regretterons, mais cela ne nous empêchera pas de vivre. Les conseils généraux contribuent également à notre financement.

Lors de notre congrès, les élus votent donc le budget à partir d'une base de travail précise. Je relèverai, à ce propos, combien il est regrettable que certains réseaux aient voulu un peu trop courir après les subventions et les fonds européens au point qu'ils en ont oublié « leur raison d'être » !

Nous employons cinq salariés qui ont un statut de cadre ou d'agent de maîtrise ; chacun a des missions spécifiques, l'un d'entre eux étant chargé de se rendre sur le terrain pour contrôler les communes, vérifier qu'elles respectent le cahier des charges et être à l'écoute des attentes des élus locaux : appartenir à un réseau, en effet, c'est aussi partager des expériences et s'enrichir mutuellement. Les autres missions sont remplies par une chargée de communication, un webmestre et une Chargée de mission pour la partie administrative et la cartographie.

Le développement et la démarche qualité représentent 13 % de notre budget et la partie promotion-communication de la marque et des collectivités adhérentes près de 24 %. Parmi nos outils de communication figure le site internet, qui a reçu l'an dernier 350 000 visiteurs, la Fédération comptant parmi les quatre ou cinq premières structures mentionnées par Google lorsqu'un internaute tape « vacances campagne », « week-end campagne », « vacances nature » ou « week-end nature ». Ceci n'est possible que grâce au travail de la Fédération et de l'ensemble des stations et de leurs offices du tourisme. J'ajoute que la fréquentation du site a augmenté de plus de 10 % par rapport à 2010.

Parmi nos partenaires figurent les hôteliers membres de la Fédération nationale des logis, dont 361 établissements sont recensés dans nos stations, nos clients pouvant réserver directement sur leur site internet à partir du nôtre. Le taux de conversion s'élève ainsi à 1,14 % chez Logis de France, ce qui constitue pour eux une bonne opération. Nous sommes en train de mettre en place un dispositif identique avec VVF Villages, Cap France et Bienvenue à la Ferme.

À destination du grand public, nous rééditons chaque année une carte qui figure dans les points d'information des sociétés d'autoroute APRR ou SANEF, seule COFIROUTE préférant diffuser sa propre carte. Nous avons également noué un partenariat avec Autoroute Info, France Bleu, RFM et Virgin Radio. Nous avons également une dotation de séjours pour l'émission *Itinéraire d'un auditeur gâté* sur RTL et nous avons réalisé une campagne sur *voyages-sncf.com* ainsi qu'un publi-reportage dans la rubrique magazine « Voyazine ».

Concernant l'événementiel, je mentionnerai uniquement la Fête de la nature, manifestation particulièrement cohérente avec la destination Activité de pleine nature. Nous accompagnons pour notre part, dans le cadre de l'itinérance à vélo, la mise en réseau des stations d'Alsace et de Moselle au sein du parc naturel régional des Vosges du Nord et, en Bretagne, une itinérance à vélo interstations. Une telle mise en réseau permet à la destination d'être identifiée et, au touriste, de disposer de toutes les informations pour rejoindre une station puis poursuivre son chemin. Ce travail en partenariat est effectué dans le souci d'apporter une vraie valeur ajoutée aux différentes destinations. C'est ainsi que nous étudions avec la Fédération française de cyclotourisme les moyens d'améliorer cette offre d'itinérance et, dans un autre domaine, que nous travaillons avec la Fédération nationale pour la pêche en France pour valoriser les parcours de pêche, notamment à destination des enfants et des familles.

Notre Fédération travaille avec Atout France, l'Association des maires de France (AMF), le Réseau national des destinations départementales (RN2D), ex-FNCDT, et la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI), le Conseil national des villes et villages fleuris (CNVVF), l'Agence nationale pour le chèque-vacances (ANCV), la Fédération française de camping et de caravanning (FFCC), l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) qui gère le réseau Bienvenue à la ferme, et les réseaux nationaux d'hébergeurs, que ce soit Logis, VVF Villages, Cap France ou encore Huttopia.

Le référencement et l'acceptation du chèque-vacances font partie de notre stratégie auprès des réseaux, pour faire partir le maximum de gens en vacances – nos salariés sont à cet égard quasiment les seuls, au sein des réseaux nationaux qui ont signé une convention avec l'ANCV, à profiter du chèque-vacances.

Nous dressons, depuis une quinzaine d'années, un bilan conjoncturel ; si nous voulons que les stations évoluent, encore faut-il qu'elles connaissent l'état du marché. Je regrette l'époque de l'Observatoire national du tourisme (ONT), car l'un de nos points faibles aujourd'hui tient à l'absence de données. Si l'on veut définir des stratégies, il faut en effet préalablement savoir quel est le client et comment il consomme. Cette absence de coordination, de concertation et d'alimentation d'un fonds d'observation au niveau national qui permettrait réellement de savoir ce qu'est le tourisme en France est regrettable. Il est tout aussi dommage que la taxe de séjour ne soit adossée qu'à l'hébergement, car cela ne donne pas une idée du vrai poids économique du tourisme : le chiffre d'affaires d'un hypermarché peut très bien n'être réalisé majoritairement que pendant la saison estivale. Il conviendrait, de la même manière – si l'on veut vraiment connaître le poids économique du tourisme en France –, de se fonder sur autre chose que sur la simple taxe de séjour, qui n'est ni forcément collectée ni bien assise.

**Mme Marie-Laure Desmet.** Elle n'est pas représentative des flux. Ainsi, l'absence de taxe de séjour dans les territoires d'excursions rend ces derniers inexistant sur le plan touristique.

**M. Philippe Bernez.** Il en va de même des bases nautiques : leur apport au tourisme est mal identifié sur le plan économique alors qu'elles représentent de l'emploi et de la consommation.

En matière de coordination, il conviendrait, comme c'était un peu en son temps la volonté de l'Observatoire national du tourisme, d'éviter que les intervenants dans le domaine du tourisme n'aient à remplir – à l'initiative des comités régionaux et départementaux du tourisme, des chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou des chambres d'agriculture – de multiples questionnaires. Vraiment, il faudrait remettre en place un Observatoire qui mesure les flux touristiques.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nous en prenons bonne note.

**M. Philippe Bernez.** Concernant les clientèles des stations, il faut surtout retenir qu'il s'agit d'un tourisme de proximité, franco-français ou franco-étranger pour les stations situées près des frontières, et de plus en plus de dernière minute et de court séjour, la météo impactant fortement la consommation dans ce domaine.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ce n'est d'ailleurs pas seulement lorsqu'il fait mauvais temps que le court séjour est choisi. On le voit dans la Somme : lorsque la météo est bonne, les touristes se décident à la dernière minute.

**M. Philippe Bernez.** On le constate également sur notre site internet avec des pics le jeudi et le vendredi entre douze et quatorze heures lorsque le week-end s'annonce ensoleillé.

On note en revanche une diminution des dépenses plaisir – restaurants, commerces, loisirs payants. Les gens veulent en effet partir malgré un budget contraint. C'est pourquoi ils choisissent d'aller moins loin, ce qui réduit les coûts de transport et de péage et permet de partir plus souvent.

Il serait intéressant d'étudier l'impact économique de la résidence secondaire, car avec l'accueil de parents ou d'amis – puisque le bien existe, autant le faire partager –, les gens qui ne payent pas leur hébergement peuvent pour le coup reporter leurs dépenses sur d'autres activités de loisir, telle la restauration.

Étant rappelé que notre congrès national, qui se déroulera cette année à Montreuil-sur-Mer, rassemble chaque année plus de 200 représentants d'origines diverses, je conclurai en soulignant que 21,5 % de nos communes, soit 117 stations, ont acquis la dénomination « commune touristique », tandis que 73, soit 13,4 %, ont obtenu celle de « station classée ». Parmi les deux nouvelles à avoir obtenu le classement « station classée de tourisme » nouvelle version, figure Clairvaux-les-Lacs, dans le Jura.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Si vous comptez aujourd'hui 544 communes et si le taux d'adhésion, après le départ pris en 1964, est resté fort durant les années 1980 – autour de 200 communes adhérentes –, les années 1980-1990 ont enregistré un tassement – 130 adhésions – tandis que les vingt années suivantes ont connu un taux deux fois moindre. Vous reste-t-il une marge de progression, par exemple jusqu'à 1 000 communes ?

Par ailleurs, un label vieillit. Une commune station verte en 1964 peut ne plus s'investir de la même façon en 2000. Dans ces conditions, vous arrive-t-il d'exclure des membres ? Une menace d'exclusion pèse-t-elle sur certains d'entre eux ?

Comment faites-vous progresser votre label – sachant que vous faites de plus en plus appel aux nouvelles technologies et aux réseaux de réseaux afin de montrer que les stations vertes ne sont pas statiques, mais au contraire des éléments extrêmement dynamiques dans l'organisation du paysage touristique français ?

**M. Philippe Bernez.** Pour ce qui est du potentiel de développement du réseau, nous nous sommes appuyés sur l'inventaire communal de 1998, ce qui nous a permis, sur la base de nos critères, d'obtenir une liste de communes propres à correspondre à notre réseau. Une fois celles déjà labellisées retirées, le potentiel s'est révélé être de 250 à 300 communes. L'objectif n'est pas d'atteindre absolument les 1 000 communes, mais d'avoir un réseau actif, ce qui rejoint là votre deuxième question, celle de l'exclusion.

Au fil du temps, des communes ont pu en effet s'endormir, perdre toute volonté de participer, voire faire un autre choix économique en accueillant des activités autres que touristiques. Dans ces cas, elles sont radiées. Toutefois, en valeur absolue, les chiffres n'ont pas beaucoup évolué car, sur les dix ou quinze dernières années, les entrées comme les sorties ont été nombreuses (216 labellisations et 235 radiations depuis 15 ans). Aujourd'hui, entre 25 et 30 communes entrent ou sortent en moyenne chaque année, c'est un réseau qui vit.

Certains départements ont en outre la volonté de s'appuyer sur le label pour mailler le territoire. Tel est le cas de la Dordogne, mais aussi de la Seine-Maritime – dont le schéma départemental s'appuie sur le réseau des stations vertes pour mailler l'intérieur en appui du littoral –, ou encore du Gers, dont les 15 stations vertes représentent 75 % des lits marchands du département.

Pour autant, le label, comme tout produit, connaît des phases de décroissance. À cet égard, les schémas pluriannuels permettent de relancer la dynamique. C'est ainsi qu'avec les élections municipales qui interviendront en 2014 ou 2015, selon la décision que prendra le

législateur, nous mettrons en place, sur une période de six ans, de nouvelles actions et de nouvelles orientations qui permettront aux communes de se relancer et, pour nous, de les accompagner dans la démarche de développement économique.

Outre l'évolution par ce biais, la notion d'interréseaux pourrait venir en appui du label, de la même façon qu'à l'époque la Conférence permanente du tourisme rural (CPTR) regroupait l'ensemble des acteurs intervenant dans l'espace rural. Aujourd'hui, le club de promotion « Nature et découvertes » d'Atout France, avec ses 17 représentants – même s'il s'agit de ceux des principaux opérateurs –, ne peut fédérer l'ensemble des intervenants. Il faut faire en sorte que les uns et les autres puissent porter collectivement un projet touristique.

Ce qui fait la richesse d'une destination campagne, c'est l'hébergement, les activités de loisir, le patrimoine architectural ou naturel, cette « touristicité » qui fait que le touriste ne passe pas simplement, mais s'arrête, et même repart avec des produits locaux, et échange avec la population. Or cette relation se perd dans une destination de 50 000 ou de 100 000 lits car, la plupart du temps, vous n'avez affaire qu'à des saisonniers qui ne sont même pas forcément du secteur. Ce que recherchent au contraire les gens, et ce qui fait toute la richesse de la campagne, c'est l'échange avec l'autochtone, qui peut notamment transmettre un patrimoine oral.

**Mme Colette Langlade.** Est-ce vous qui faites le pas pour faire adhérer une commune ou est-ce cette dernière qui effectue la démarche ? Votre logo a-t-il évolué dernièrement ? Comment est-il perçu par la population ? Avez-vous pu évaluer vos campagnes d'information ?

**M. Philippe Bernez.** L'adhésion est le résultat de deux démarches : soit c'est nous qui, sur la base de l'inventaire communal auquel j'ai fait allusion, essayons de « vendre » la marque à des communes que nous avons identifiées comme potentiellement intéressantes ; soit c'est la commune elle-même qui, spontanément, s'adresse à nous pour entrer dans le réseau, par exemple après avoir étudié l'exemple de stations vertes. Il est vrai que, dans les départements où, dans un souci de bonne coopération, le CDT s'implique dans le portage de notre action, il est plus facile de faire passer notre message sur le terrain.

Historiquement, le logo représentait un coq, comme pour Logis ou Gîtes de France. Cela était dû au fait que nombre d'élus fortement impliqués dans le lancement du réseau en 1964 étaient issus de la Résistance, époque où le coq était un symbole très fort. Aujourd'hui, ce n'est plus un produit vendeur, ce qui explique qu'en 2006 il ait laissé place à une meilleure expression de la destination « nature » en symbolisant à la fois le lien entre la ville et la campagne, et l'humain, avec deux personnages qui invitent à la rencontre.

Pour valider le schéma directeur actuel, nous avons demandé à IPSOS de mesurer le taux de notoriété de la marque. C'est ainsi que près de 1 Français sur 5 la connaissait et y associait des notions d'environnement, de qualité de vie, de détente et de loisirs. Pour un label non marchand, c'est une signification qui n'est pas négligeable.

Quant à l'évaluation du plan d'action, elle se fait chaque année dans le cadre des travaux du congrès, et en fin de mandature. Les tables rondes que nous organisons sur le terrain nous permettent également d'aller à la rencontre des acteurs touristiques – élus locaux, techniciens, entre autres – pour savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et ce que l'on peut faire évoluer.

**M. Thierry Grégoire.** L'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie est une confédération qui regroupe cinq fédérations nationales, dont celle des saisonniers, que je préside, et qui est transversale puisqu'elle représente tous les hôteliers, restaurateurs,

cafetiers en activité saisonnière. La représentativité de notre organisation et de ses deux bureaux, l'un pour la France métropolitaine, l'autre pour les départements ultramarins, repose sur 80 000 entreprises adhérentes dont 54 % n'ont pas de salariés. Le groupement national des chaînes est aussi un partenaire adhérent, puisque la petite hôtellerie est indépendante de l'hôtellerie de chaîne, et nous menons des dossiers communs, notamment en matière de politique d'hébergement.

Selon nous, le tourisme rural est l'avenir du tourisme français, sachant que la campagne est un pan de la ruralité – terme qui s'applique à 80 % du territoire français – au même titre que la montagne et les stations balnéaires avec leur arrière-pays. Le tourisme rural concerne donc la campagne, mais aussi la montagne et la mer, secteurs qui représentent respectivement 31 %, 19 % et 39 % des nuitées générées par le tourisme.

Ce qui fait la force et la richesse de nos territoires – mais aussi, nous le verrons, une faiblesse –, c'est leur diversité, qu'il s'agisse du patrimoine, des territoires, des infrastructures hôtelières et de restauration ou encore des équipements créés par les collectivités pour stimuler une économie touristique durable, à l'exemple de la baie de Somme ou de la grotte Chauvet-Pont-d'Arc.

Pour autant, la ruralité n'avait pas pour vocation première le tourisme, mais essentiellement l'agriculture. Ce n'est que depuis cinquante ans, avec l'exode rural, que les collectivités, les élus, les professionnels ont dû s'adapter en faveur de l'industrie touristique. Avec cette dernière, les territoires sont ainsi passés d'une mono-activité à une multiplicité de destinations, d'équipements et d'activités, ce qui n'est pas toujours très lisible, notamment pour notre clientèle étrangère.

Le tourisme rural peut ainsi participer à une certaine décongestion du tourisme. Pour être en charge des rythmes scolaires, je suis en effet bien placé pour savoir que la saisonnalité s'organise, l'été, autour de la période du 14 juillet au 20 août et, l'hiver, entre Noël et le Jour de l'an ainsi qu'en février, ce qui congestionne les stations touristiques. Pour sa part, la réorganisation du travail, avec les 35 heures, a contribué à l'organisation de courts séjours, tandis que la densité urbaine favorise le tourisme vert, nos concitoyens désireux de verdure recherchant une proximité avec nos campagnes.

Le tourisme rural est donc l'avenir du tourisme, et les professionnels que nous sommes – hôteliers, restaurateurs, cafetiers – pouvons, par nos métiers, contribuer à l'encadrer avec tous les autres acteurs, en particulier l'hôtellerie de plein air, dont l'offre n'est pas concurrente de la nôtre, mais complémentaire, le tout au service de nos destinations puisque nous n'existons qu'à travers elles.

La force de notre pays, je le répète, ce n'est pas l'uniformité, mais sa diversité, et c'est cela que nous devons organiser ensemble. Dans ce contexte, il était important que la loi du 22 juillet 2009 mette en place des normes de classement, parce que celles-ci donnent une lisibilité à l'hébergement indépendant diffus, notre responsabilité en tant qu'organisation étant de sortir nos professionnels de leur isolement en leur faisant comprendre que, pour exister à l'extérieur, il faut passer par la mise en réseau. Aujourd'hui, si vous n'êtes pas labellisé, vous n'existez pas et vous mourez à petit feu.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** C'est vrai également pour nos territoires !

**M. Thierry Grégoire.** Tout à fait. Je n'oublie pas que 40 % de nos concitoyens ne partent pas en vacances. Aussi est-ce à nous d'organiser également, notamment avec les offices de tourisme, des offres packagées d'ordre gastronomique, culturel ou encore vinicole tirées du territoire, et faire de cette offre touristique une dynamique.

La France est cependant tellement diverse et variée que les touristes – ces consommateurs à la base de nos chiffres d'affaires – n'en ont pas une perception très claire. C'est bien pour cela que nous, professionnels, avons besoin d'une organisation. En effet, si de bonnes choses sont nées de la décentralisation, on ne peut pas tout décentraliser. Nous avons besoin de chiffres, de statistiques qui nous permettent, au niveau national, d'avoir une certaine visibilité. Ce qui fait la force de nos organisations, c'est une représentativité territoriale à la source, ce qui nous permet pour notre part de travailler également avec la DGCIS sur de nombreux sujets, notamment le thermalisme, qui contribue aussi à la dynamique des territoires.

Quant à l'hébergement, les résidences secondaires – secteur non marchand – y contribuent pour 64 %, ce qui peut poser un problème à l'avenir, sachant que notre petite hôtellerie, soit 18 000 hôtels indépendants, coexiste déjà avec les chambres d'hôte et les gîtes, que je ne représente pas et dont je ne veux pas la mort. Si nous contribuons les uns et les autres à la dynamique du territoire et à son aménagement, le législateur n'a pas, en termes de fiscalité, simplifié la tâche de notre secteur d'activité du fait des disparités pouvant exister entre ces différents types d'hébergement.

Le tourisme rural ne peut exister que si les collectivités participent. Aussi, nous attendons d'elles qu'elles créent de l'équipement qui contribue à la dynamique territoriale – ce que nombre de départements ont su faire. Ainsi, dans le mien, plus d'un million de touristes viennent chaque année sur le site des Deux Caps dans le Pas-de-Calais, tandis que Carcassonne est le deuxième site le plus visité en France avec 2 millions de touristes. C'est à partir de cette richesse, patrimoniale d'un côté et naturelle de l'autre, que le développement économique s'opère et que s'organisent, dans les villages de l'intérieur nos petits hôtels, nos restaurants et nos cafés.

Pour autant, cette volonté de développer le tourisme rural se heurte à une déperdition de professionnels. Pour prendre l'exemple du café, qui est l'emblème de la France à l'extérieur – l'étranger adore nos cafés ! –, on compte depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 moins de bistrotiers que de communes : 33 000 contre 300 000 en 1960. Dans mon seul département, leur nombre est tombé de 8 500 il y a cinquante ans à 700 aujourd'hui.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Tous les départements n'ont pas perdu leurs cafés...

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Mais de nombreuses communes n'en ont plus.

**M. Thierry Grégoire.** Les mentalités ont changé, et c'est d'ailleurs pourquoi des réseaux sont mis en place, notamment avec la création du dispositif national des cafés-culture afin de dynamiser une activité autre que la vente d'alcool.

Une réorganisation est donc à l'œuvre : pour prendre l'exemple de la pêche, 400 gîtes sont aujourd'hui dédiés à cette activité. On assiste en effet à une mise en réseau de professionnels qui contribuent, à partir d'une thématique – pêche, vélo, cheval –, à la dynamique du tourisme rural.

Concernant plus particulièrement l'organisation de l'hébergement touristique marchand – sujet sur lequel un rapport parlementaire a été publié en 2010 –, j'illustrerai mon propos en prenant l'exemple des stations balnéaires.

Qu'il soit bien clair que je ne dissocie pas le balnéaire du rural, car toute station balnéaire a un arrière-pens : on ne peut déconnecter systématiquement les deux, d'autant que, 80 % de notre territoire étant rural, la ruralité est automatiquement partout, même dans les stations de montagne. Mais, pour ce qui est des stations balnéaires, nombre de personnes ont acheté une résidence secondaire à une époque où l'argument principal de vente était que

la location de l'appartement du 1<sup>er</sup> juillet au 31 août suffirait à faire face à la fiscalité, notamment locale. Aujourd'hui, ce n'est plus vrai, et de nombreux propriétaires en viennent, en marge de nos hébergements marchands, à faire de la vente à la nuitée.

La petite hôtellerie mourra si elle ne s'organise pas, si elle ne se met pas en réseau, si elle ne se professionnalise pas et si, qualitativement, elle ne se labellise pas. En tout cas, un équilibre en termes d'hébergement est nécessaire.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le fait que des appartements soient, de manière non officielle, c'est-à-dire hors statut, mis à disposition à la nuitée illustre une déviance préoccupante.

**M. Thierry Grégoire.** Beaucoup font ce métier qui n'est pas le leur, ce qui – sans même entrer dans le débat sur la distorsion commerciale – contribue à mettre en difficulté certains territoires. C'est le côté pervers d'internet, alors que le *web* a ceci d'exceptionnel d'être une ouverture à l'instant *t* sur le monde entier, donc sur des clients. Mais le législateur, sur le plan de la fiscalité, a compliqué la tâche, alors que se pose déjà le problème de la saisonnalité.

Il faut savoir qu'il existe deux sortes de saisonniers. Par exemple, dans ma région, des saisonniers sédentaires travaillent l'été dans nos hôtels ou nos restaurants et, le reste du temps, s'occupent dans le secteur halieutique. D'autres, au contraire, sont plus mobiles, passant du rural à des stations de montagne ou balnéaires. Aujourd'hui en tout cas, la saisonnalité est une réalité du territoire, car on ne peut faire travailler des gens à l'année quand ce dernier ne le permet pas.

Pour ce qui est de la fiscalité, la taxe de séjour est censée contribuer à la dynamique de la commune. Mais tous les acteurs économiques n'y contribuent pas, tels les restaurateurs, alors qu'en Italie, par exemple, une taxe sur le couvert existe. Je ne dis pas qu'il faut taxer le couvert, mais je souhaite que l'on trouve un équilibre ! Une plus grande lisibilité fiscale ne nuirait pas.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous rejoignez M. Bernez.

**M. Thierry Grégoire.** Nous sommes à ce sujet sur la même longueur d'onde. Toujours concernant la fiscalité, si internet est un outil qui nous permet de vendre nos établissements, des acteurs, notamment étrangers, ont cannibalisé le réseau. Certes, des opérateurs comme Booking ou Expedia ont donné la possibilité à la petite hôtellerie et aux restaurants d'être visibles sur le *web*, moyennant une commission. Sauf que nos clients passent par ces grands réseaux, qui non seulement détournent ainsi le flux de clientèle qui s'adressait jusqu'alors directement à nos divers types d'établissement, mais prennent aussi, au passage, un pourcentage sur le chiffre d'affaires généré, non pas hors taxes, mais TTC : nous payons une TVA tandis qu'ils ne payent aucune fiscalité en France, étant en l'occurrence enregistrés aux États-Unis.

C'est un sujet sur lequel je vous alerte, car ces opérateurs sont en train de gangrener notre industrie touristique. Pour siéger à la Fédération européenne des hôtels, restaurants et cafés (HOTREC), notre syndicat à l'échelle européenne, nous sommes bien placés pour savoir qu'ils ont un mépris total de nos métiers. Ils se moquent bien de ce que l'on fait, leur seul intérêt étant de détourner des flux financiers grâce à leur force acquise sur le *web* : sur internet, on ne va jamais sur les quatrième et cinquième page d'un site ; on reste sur la première, qu'ils occupent – dans le meilleur des cas, on consulte la deuxième. Ces opérateurs ont ainsi cannibalisé la Toile, non pour vendre quelque chose, mais simplement pour se positionner. Ils n'apportent ni une offre supplémentaire, ni une clientèle supplémentaire. Or,

en contribuant à détruire les marges des professionnels, ils empêchent que de l'argent soit réinvesti dans l'outil de travail.

Je sais que c'est un sujet compliqué, car il a trait à la mondialisation – c'est un peu la même chose avec les jeux en ligne –, mais c'est pour nous un vrai problème, d'autant que nous n'avons pas la même force que l'hôtellerie de chaîne. Si un groupe comme Accor, qui peut à l'instant *t* coupler 36 000 hôtels, peut décider de ne plus payer Booking ou Expedia et de se retirer de leurs sites, ce serait beaucoup plus difficile pour chacun des 18 000 affiliés de l'hôtellerie indépendante. Cela montre d'ailleurs toute l'importance de la labellisation : Logis, comme d'autres labels, contribue au développement de nos activités dans le tourisme rural et le tourisme en général.

Le tourisme comprend principalement trois acteurs : les institutionnels – la DATAR depuis 1963, Atout France, la DGCIS, les collectivités locales – ; les privés – hôteliers, restaurateurs – ; les associatifs, tels que VVF Villages.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Sans oublier les réseaux.

**M. Thierry Grégoire.** Tous ces acteurs participent à la dynamique touristique, mais encore faut-il que les professionnels comme les collectivités travaillent les uns avec les autres. J'ai parlé d'un mille-feuille administratif et touristique car, comme dans le domaine de l'emploi, toutes les structures ne communiquent pas forcément les unes avec les autres. Seule leur mise en relation les rendra opérationnelles.

Prenez les pays qui étaient censés, avec la loi Voynet, contribuer au développement de la ruralité : faute d'atteindre la taille critique, ces collectivités n'ont pas la ressource financière nécessaire pour développer leurs territoires alors que d'immenses possibilités y existent, à l'image de mon département très rural et de ses superbes paysages baignés par des rivières – et je ne parle pas de la ruralité péri-urbaine qui, elle, ressortit plutôt à l'arrière-pays.

C'est parce qu'il existe des tailles de collectivités qui ne permettent pas de développer un tourisme efficace que nous considérons la région comme un grand opérateur et le département comme un grand aménageur.

Je reviens rapidement sur les cafés. En effet, si de nombreuses communes perdent leur dernier café et si d'autres territoires s'organisent pour leur réintroduction, comme dans l'Aveyron, tous les départements n'ont pas perdu les leurs : dans le Puy-de-Dôme, la ville de Saint-Nectaire avec ses 700 habitants compte un casino, un hôtel de 110 chambres et huit cafés. Or, s'il y a encore de l'activité, c'est grâce au thermalisme. Comme à Gréoux-les-Bains ou encore à Luxeuil-les-Bains, il constitue pour ces petites stations rurales un aspect important du tourisme. Or, nous avons le sentiment que l'on veut rayer de la carte cette activité pour des raisons purement économiques. En soulignant cela, je ne m'éloigne pas du sujet qui nous occupe : en effet, parler du tourisme rural, c'est aussi prendre en compte tout ce qui y contribue, et c'est le cas du thermalisme. Ce dernier a maintenu de l'activité touristique et de l'emploi grâce à sa spécificité, bien différente de celle de la thalassothérapie : alors que celle-ci se rattache à la notion de plaisir et de bien-être, le thermalisme soigne des pathologies bien précises.

En tout cas, c'est la qualité que nous voulons à tous les niveaux ! Si, demain, elle n'est pas au rendez-vous, notre secteur mourra, car c'est elle que le client recherche aujourd'hui. Mais si les outils peuvent se rénover, il faut aussi compter avec la distorsion commerciale entre la petite hôtellerie et les chambres d'hôte. Peut-être faudra-t-il que ce type d'hébergement soit intégré dans la petite hôtellerie – car c'est de la petite hôtellerie malgré

tout, bien que les contraintes ne soient pas les mêmes. Le législateur peut faire évoluer les choses avec les professionnels.

Si l'on veut être efficace, on doit organiser les choses différemment, qu'il s'agisse du tourisme rural ou du tourisme en général. À cet égard, les réseaux sont essentiels. Celui qui, demain, n'est pas labellisé mourra.

Pour autant, trop de labels tuent le label. En France, chaque région a son label, alors que l'on a développé un label d'État « Qualité tourisme », que des réseaux comme Logis de France ont acquis. Du nombre de labels dépend pourtant la lisibilité de l'ensemble. Imaginez un client aujourd'hui : pour lui, c'est touffu et il ne comprend pas. À force d'avoir trop de labels, on tue la qualité. Il faut que le label reste toujours au service du professionnel, en partenariat avec la collectivité.

Je citerai en conclusion quelques chiffres pour montrer la réalité de la ruralité de la France : 800 000 kilomètres de chemins et de sentiers, 180 000 kilomètres de randonnées pédestres, 160 kilomètres de sentiers équestres, 7 000 kilomètres de véloroutes, 8 500 kilomètres de voies navigables, 300 bases de loisir, 400 gîtes de pêche, 150 logis pêche, 242 fermes pédagogiques, 425 fermes de découverte, et des milliers de points de vente directs de produits de la ferme. Si chacun de nos 80 millions de touristes repartait avec des produits du terroir, l'avenir serait florissant ! Encore faut-il bien organiser les choses, les uns avec les autres et pas en opposition. Il importe de faire comprendre que le tourisme rural est l'avenir de notre tourisme et que nos territoires ne vivront que par l'interaction de tous les acteurs.

La France, ce n'est pas seulement Paris, les châteaux de la Loire et la Côte d'Azur : c'est aussi la province. Tout notre travail de communication, de programmation, de packaging, est de faire de notre diversité une force. Ne pas tomber dans l'uniformisation, mais conserver cette diversité, telle est la mission de notre industrie touristique, même si cela peut paraître compliqué.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Merci de cette vaste fresque passionnante empreinte d'optimisme puisque, selon vous, le tourisme rural est porteur d'avenir – ce que je crois bien volontiers.

Les flux touristiques sur le littoral finissent, par saturation, par tuer le tourisme sur le littoral, voire à la montagne. Le tourisme de neige est devenu trop mécanique et n'a plus le même charme qu'auparavant. Comme sur le littoral, on a trop massifié, sans que l'on sache très bien si ce sont les rythmes scolaires ou les saisons qui y déterminent l'activité. Mais ce sont là des sujets sociétaux plus larges que celui qui est abordé aujourd'hui. Vous avez en tout cas évoqué quelques problèmes très intéressants liés à la fiscalité et sur lesquels il faudra que l'on se penche.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le patrimoine représente pour le monde rural un atout, à l'exemple du patrimoine préhistorique et historique – qui attire par exemple 2 millions de visiteurs à Sarlat –, mais aussi du patrimoine gastronomique, et cela dans toute la France, tellement nos terroirs sont riches et diversifiés. Pour autant, d'autres créneaux existent, en particulier dans le domaine des activités de pleine nature, qui pourraient être développés. Si le dernier Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) a encore étendu le kilométrage des véloroutes, la loi sur le sport du 6 juillet 2000 a élargi les compétences des conseils généraux en les chargeant de mettre en place des plans départementaux des itinéraires de promenade et randonnée (PDIPR) et créé les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires de pleine nature (CDESI), que tous n'ont d'ailleurs pas encore mis en place.

De même, si la loi du 31 décembre 1982 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme a donné compétence aux départements en matière de randonnées, notamment pédestres, tous ceux qui pourraient avoir un plan départemental de randonnée nautique n'en sont pas pourvus. Or, sous le pont de Castelnaud, par exemple, ce sont entre 3 000 et 4 000 canoës-kayaks qui passent quotidiennement entre le 14 juillet et le 15 août : la Dordogne compte 100 entreprises prestataires qui, sur 150 kilomètres de rivière, louent des embarcations, et cela dès Pâques.

Toujours dans ce domaine des activités de pleine nature, nombre d'autres activités pourraient également être développées. Ainsi, le maire de Créon, en Gironde, qui est par ailleurs président national du Club des villes et territoires cyclables, a créé une activité vélo en offrant les mêmes services qu'une station de ski et en s'appuyant sur un circuit créé par le département de la Gironde entre Bordeaux et Sauveterre-de-Guyenne : l'année dernière, ce sont ainsi 36 000 personnes qui ont loué des vélos à la base municipale, ce qui a permis, dans cette petite ville de 4 000 habitants, de créer deux emplois et d'y ouvrir les restaurants tous les jours.

Il y a donc vraiment de quoi faire avec les circuits des véloroutes. On le voit avec la « Loire à vélo », et nous-mêmes avons depuis vingt ans un projet de véloroute « Vallée de la Dordogne à vélo », du Puy de Sancy jusqu'à l'estuaire de la Gironde. Notre pays doit vraiment s'équiper sur ce plan.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Je souhaite revenir sur la remarque de M. Grégoire relative au trop grand nombre de labels en France.

Dans l'espace rural, les initiatives ont été nombreuses pour faire émerger de l'offre visible, mais cela a conduit les régions et les départements à créer leur propre label. C'est ainsi que le label « Accueil vélo », créé par la région Centre, a été copié par d'autres régions mais sous une appellation différente. Aujourd'hui, alors qu'un vrai mouvement, piloté par la DGCIS, vise à faire émerger cette offre vélo sur le plan national, il convient qu'un même label soit reconnu par tous afin que notre clientèle française et étrangère puisse facilement s'y retrouver et ne plus avoir affaire un jour à un « Accueil vélo » et le lendemain à un « Bonjour vélo ».

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Lisibilité et visibilité sont nécessaires.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Faire émerger des labels nationaux déclinés sur l'ensemble du territoire est un enjeu fort. C'est en train de se faire avec le vélo, et c'est déjà le cas du label « Vignobles et découvertes » qu'Atout France a soutenu.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il faut en effet lutter contre l'atomisation.

**M. Philippe Bernez.** Trop de labels, en effet, tue le label. Malheureusement, la décentralisation a engendré une prolifération de labels qui ne rendent pas lisibles les destinations pour le client tant français qu'étranger.

J'appellerai pour ma part votre attention sur la question des résidences de tourisme en zones de revitalisation rurale (ZRR) : à Trébas-les-Bains, dans la vallée du Tarn, des promoteurs en ont construit pour bénéficier du système de défiscalisation, et des personnes âgées y ont investi leurs économies. Or, non seulement le produit n'est pas viable économiquement, mais il a cannibalisé des fonds qui autrement auraient pu permettre la réhabilitation de la petite hôtellerie ou de villages de vacances.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Ce ne sont pas les mêmes canaux financiers qui sont en cause : cette épargne ne serait de toute façon pas allée à la petite hôtellerie.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les « chasseurs de niche » n'auraient pas investi dans le secteur rural sans une défiscalisation.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Ils n'auraient pas investi en tout état de cause dans la petite hôtellerie, dont le capital ne se serait pas ouvert pour autant.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'épargne en question aurait pu être plus utile économiquement. Quitte à la flécher, autant le faire sur du développement touristique.

**M. Thierry Grégoire.** C'est tout le problème de ces résidences. Au-delà de l'avantage fiscal, on se retrouve quelques années plus tard avec des « lits froids », ce qui ne contribue pas vraiment à l'aménagement du territoire. En revanche, il y a peut-être là un moyen de convergence entre la chambre d'hôte et la petite hôtellerie. Comme on ne peut ouvrir partout des hôtels de vingt chambres, on pourrait très bien imaginer une sous-catégorie unifiant ces deux hébergements.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le sujet est compliqué.

**M. Thierry Grégoire.** Il ne faut pas l'éluder pour autant. Si les chambres d'hôte existent, c'est bien qu'une clientèle les sollicite. Il n'est d'ailleurs pas question pour nous de les éliminer, car elles contribuent aussi au maintien de nos villages et à l'avenir de nos territoires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les aides devraient pour le moins être différenciées. Dans la Somme, il y a un effet d'aubaine qui conduit à avoir dix fois moins de chambres d'hôte à l'intérieur que sur le littoral.

**M. Thierry Grégoire.** Les chambres d'hôte comme la petite hôtellerie contribuent au dynamisme du tourisme rural. Pour autant, éluder le problème, c'est ne pas voir qu'à moyen terme l'une fera disparaître l'autre. Si les choses restent en l'état, les chambres d'hôte auront, dans les vingt prochaines années, cannibalisé la petite hôtellerie qui, elle, est soumise à une réglementation plus dure alors que les deux structures font exactement le même métier.

**M. Germinal Peïro, rapporteur.** Les chambres d'hôte sont cependant limitées en nombre de clients.

**M. Thierry Grégoire.** Un certain pan de la petite hôtellerie n'a qu'une faible capacité d'hébergement.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** C'est toute la question de fond : l'équilibre économique d'un petit hôtel par rapport à celui d'une chambre d'hôte.

**M. Thierry Grégoire.** D'où l'idée d'adosser les chambres d'hôte à la petite hôtellerie, notamment les petits hôtels de moins de quinze chambres dont les contraintes finissent, en venant obérer les comptes d'exploitation, par ne plus les rendre viables. Faudrait-il attendre un mort dans l'incendie d'une chambre d'hôte pour aborder le sujet ? Ne vaut-il pas mieux anticiper le débat, sachant que nous souhaitons, non pas rayer de la carte les chambres d'hôte, mais travailler avec elles ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il faut peut-être harmoniser les statuts.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Chambres d'hôte et petite hôtellerie, ce n'est pas du tout la même chose.

**M. Thierry Grégoire.** Je pourrais pourtant vous citer de nombreux exemples de petits hôteliers, partout en France, qui arrêtent leur activité d'hôtellerie pour faire de la location d'appartements afin d'en finir avec la réglementation qui leur était applicable. Le

législateur a vraiment compliqué la tâche à ce type d'hébergement marchand sur le plan de la fiscalité et de la réglementation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il s'agit là d'un débat qui dépasse notre sujet.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** À l'écoute des experts qui se sont exprimés ici, il est utile de bien distinguer les problèmes liés au tourisme en général de ceux qui ont trait au tourisme rural en particulier.

Nos échanges l'ont montré, si des problèmes peuvent leur être communs, tels que l'observation chiffrée ou la taxe de séjour, la question du classement des stations, par exemple, est un vrai sujet pour le tourisme rural puisque l'application de la nouvelle réglementation va vraisemblablement lui faire perdre un grand nombre de stations classées. Parmi les 514 aujourd'hui recensées, dont la moitié dans les zones de revitalisation rurale, certaines ne pourront vraisemblablement pas répondre dans le délai très faible qui leur est imparti aux charges induites par les nouvelles références.

Il en va de même des résidences secondaires, autre sujet d'importance pour les zones rurales, où se situe la majorité d'entre elles. C'est en effet une spécificité bien française que d'en disposer d'autant. Toutes les régions dites intérieures sont densifiées par les résidences secondaires – une carte très intéressante du Massif Central existe à ce sujet. L'avenir du tourisme rural est-il assuré grâce, à cause ou avec les résidences secondaires ? On peut se poser la question.

En matière d'activité touristique, la réflexion territoriale est très récente, contrairement à la réflexion par filière, portée par la DGCIS, qui est plus ancienne. La DATAR s'est en effet engagée depuis quelques années à ce que les différents acteurs du tourisme rural s'approprient mieux cette réflexion territoriale. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'elle justifie sa présence au conseil d'administration d'Atout France et qu'elle appuie une étude très lourde que nous avons lancée voilà trois mois sur nos fonds propres et qui tend à une meilleure connaissance des attentes des clientèles par rapport au tourisme rural.

Cette étude, à laquelle sont associés tous les réseaux concernés par le tourisme rural – le réseau des stations vertes participe évidemment au comité de pilotage ainsi qu'Atout France ou encore les parcs naturels régionaux et les grands sites de France –, a pour objectif, au-delà d'une compilation d'études documentaires classiques, de mener une enquête sous deux formes : l'une auprès de trois « focus groupes », c'est-à-dire des groupes de tendances ; l'autre, que nous lançons la semaine prochaine, à destination des internautes français, britanniques belges et espagnols, qui auront à répondre à 85 questions.

Enfin, cette étude n'aurait rien de territoriale si notre objectif n'était pas de juger la distance pouvant éventuellement exister entre ce qu'attendent les clientèles et ce que proposent les territoires pris, non pas au sens purement géographique, mais à celui de système global prenant notamment en compte l'économique, la population et les activités. À notre grande surprise – ce qui montre que chacun vit sur des préjugés –, les premiers résultats des groupes qualitatifs donnent de la campagne une image extrêmement positive.

Le premier groupe était composé de Parisiens. Il s'avère que ceux-ci vont à la campagne pour trouver le bien-être – les Relais et châteaux sont parfois cités –, c'est-à-dire quelque chose que l'on trouve plus facilement dans les espaces de campagne que dans les espaces littoraux ou de montagne. Le deuxième groupe réunissait des adolescents, en l'occurrence d'Angers, partant avec leurs parents, notre objectif caché étant de savoir s'ils s'ennuyaient à la campagne. Enfin, le troisième groupe concernait, à Metz, des pratiquants classiques de la campagne au sein soit de réseaux commerciaux, soit de résidences secondaires.

Le résultat est très intéressant, car tous se retrouvent autour de l'idée que la campagne non seulement est très positive, mais a une vraie personnalité – ce n'est pas une campagne « en creux ». Chacun a vécu quelque chose dans un territoire et y est allé pour cela. Néanmoins, les expériences sont très diverses. Est-ce positif ou non ? Cela révèle-t-il une atomisation ou, au contraire, une diversité pleine de richesse ? L'approche quantitative nous donnera sans doute plus d'éléments de réponse.

Ce qui a le plus surpris, c'est le fait que les adolescents – qui sont souvent prescripteurs pour leurs parents – sont très positifs vis-à-vis de la campagne. Bien que nous les ayons poussés dans leurs retranchements en leur demandant s'ils ne s'y ennuyaient pas, leur réponse tient au fait qu'ils partent, selon la terminologie, en tribu, c'est-à-dire avec parents et camarades, ce qui les détache de tout problème de couverture numérique, sans oublier l'effet rupture de temps avec de nouvelles façons de vivre par rapport à leurs habitudes urbaines. À l'authenticité, au ressourcement, le territoire ajoute une réponse aux attentes en termes d'activité. Loin d'Anna Karina qui, dans *Pierrot le fou*, se demandait « *Qu'est ce que j'peux faire ?* », on est dans un espace connu, et que l'on sait utiliser.

Ces premiers résultats qualitatifs montrent que le tourisme rural, comme le soulignait M. Grégoire, est un tourisme d'avenir. Encore faut-il l'organiser afin de faire en sorte que l'offre des territoires corresponde bien à l'attente des clientèles française et étrangères.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Voilà qui rend optimiste : il est en effet intéressant de bien comprendre que, si la ruralité, après avoir été en grande difficulté, se ressaisit bien en termes d'offre de soins, de services à la personne...

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Et de ressources !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** ...elle peut être le cadre d'une vie extrêmement agréable. Outre leur qualité de la vie, empreinte d'authenticité, d'humanisme, de calme, ces territoires doivent offrir une réponse à l'exigence forte de services, de vie partagée, loin d'une vie d'ermite.

**M. Thierry Grégoire.** La ruralité, c'est échapper aux contraintes temporelles, au stress.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les députés ruraux sont décidément des gens gâtés !

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Quand on voit le dynamisme de Saint-Flour, ville de 7 000 habitants, qui se trouve tout de même sur un plateau rude et montagneux entre 850 et 1 000 mètres d'altitude, il est satisfaisant de se dire que ses habitants ont autant de chance que les gens qui habitent la région parisienne – il est vrai que l'A75 l'a mise à une heure et quart de Clermont-Ferrand.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ce qui change tout !

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** La question de l'accessibilité n'est pas un frein s'agissant de la perception qualitative des territoires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Cela vaut peut-être pour le tourisme, mais pas pour la vie quotidienne.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** En tout cas, le monde rural, s'il sait être dynamique, est un territoire d'avenir.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** D'autant qu'il constitue un gisement territorial extrêmement riche. Le fait que notre territoire soit peu dense est en effet une opportunité extraordinaire par rapport à la Flandre belge ou au sud de la Grande-Bretagne, par exemple.

Mesdames, messieurs, nous vous remercions pour la richesse de vos contributions.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LA POSTE, 1<sup>ER</sup> JUIN 2011

Mercredi 1<sup>er</sup> juin 2011

### **Audition, sous forme de table ronde, sur La Poste de :**

- M. Jacques Savatier, conseiller du président-directeur général et du délégué général, directeur des affaires territoriales et du service public du groupe La Poste, accompagné par Mlle Elisa Vall, déléguée aux relations institutionnelles du groupe La Poste ;

- M. Jean Launay, député, trésorier général de l'Association des maires de France (AMF) et vice-président de l'Observatoire national de la présence postale ;

- Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission à la DATAR.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je rappelle, tout d'abord, que notre travail consiste à évaluer les politiques publiques en milieu rural afin de mieux répondre aux besoins dans tous les domaines. Nous avons ainsi organisé, ce matin, une table ronde sur le tourisme rural, et nous nous intéressons également aux infrastructures et aux services aux personnes. La Poste a naturellement une place de choix dans ce panorama, car son action est primordiale au-delà de la seule distribution du courrier.

Cela fait de nombreuses années que nous entretenons des relations suivies avec La Poste. A maintes reprises, nous avons indiqué à son président, Jean-Paul Bailly, à quel point nous trouvions regrettable la disparition des bureaux en milieu rural. La Poste a su réagir en élaborant des formules nouvelles avec les différents acteurs concernés : les agences postales communales et les relais poste commerciaux, qui permettent de maintenir une présence postale dans le monde rural.

Cette présence demeure une réalité, et nous sommes nombreux à penser qu'elle constitue une chance. Nous avons ainsi œuvré pour permettre à La Poste d'exercer son rôle bancaire. L'un des principaux arguments en faveur du maintien de la présence postale est en effet que, même si elle coûte cher, elle peut rapporter gros du fait de son implantation sur le terrain.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La Poste jouant un rôle particulier, qui lui vaut un attachement quasiment affectif des Français, nous avons souhaité aborder la question de la présence postale en tant que telle, à la faveur de cette audition.

Avant de donner la parole à Jacques Savatier, je rappelle que le travail d'évaluation du CEC est assez nouveau dans notre pratique institutionnelle. Outre les évaluations accompagnant les projets de loi, dont la portée reste limitée en pratique, nous essayons de développer une évaluation *ex post* en suivant un modèle plutôt anglo-saxon.

**M. Jacques Savatier, conseiller du président-directeur général et du délégué général, directeur des affaires territoriales et du service public du groupe La Poste.** Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la totalité de nos activités est ouverte à la concurrence suite à la transposition d'une directive communautaire dans le domaine postal. En France, les lois de 2005 et 2010 ont non seulement fait évoluer le statut de l'entreprise et créé un certain nombre d'outils nouveaux, tels que la Banque postale, mais elles ont aussi précisé les missions de service public et d'intérêt général qui doivent être maintenues dans le cadre de l'ouverture du marché.

Ces missions, clairement identifiées par la loi et faisant l'objet de contreparties, sont la distribution du courrier – un facteur passe dans toutes les communes rurales 6 jours sur 7, obligation législative nationale qui va au-delà des prescriptions européennes ; la participation à la distribution de la presse, qui concerne en particulier les communes rurales ; l'accessibilité bancaire, qui touche un peu moins les zones rurales que des territoires où les populations sont plus concentrées et bénéficient de prestations sociales – la mission d'intérêt général allouée à la Banque postale est particulièrement importante pour les personnes en situation d'exclusion bancaire ; et enfin la contribution à l'aménagement du territoire, réalisée grâce à notre réseau de points de contact et d'accueil du public notamment dans les zones rurales et dans les zones urbaines sensibles, où de nombreux autres services publics ne sont plus présents, de même que certains acteurs marchands.

Le maintien du service universel, qui consiste à distribuer le courrier 6 jours sur 7, est un vrai défi dans le contexte actuel, marqué par une très forte baisse du volume de courrier – elle devrait être de 30 % entre 2008 et 2015, voire de 40 % selon la Cour des comptes. La question est d'autant plus sensible que chaque point perdu représente 100 millions d'euros de recettes en moins et que cette activité comporte des charges fixes très importantes, liées non au volume mais au nombre de points de contact. Or, ces derniers n'ont pas tendance à diminuer, en particulier dans les zones rurales dont la population augmente plutôt. Quand on réfléchit à l'aménagement du territoire en zone rurale, il faut donc veiller à ne pas considérer que les lieux d'accueil, mais aussi la distribution du courrier : l'ouverture du marché impose au service public d'assurer son équilibre économique.

La participation à la distribution de la presse, activité déficitaire pour notre entreprise, est une caractéristique française. Les compensations financières apportées par l'État s'inscrivent dans le cadre d'un accord plus général en vertu duquel l'entreprise s'est engagée à réaliser des efforts de modernisation et de réduction des coûts, et les professionnels du secteur à accepter des hausses de tarifs. Grâce à cela, nous devons progressivement aller vers une convergence entre les coûts et les ressources allouées.

J'en viens à la présence physique de La Poste en milieu rural, qui est assurée par un réseau très dense de points de contact : on compte aujourd'hui 9 800 bureaux de poste, agences postales communales (APC) ou relais poste (RP) dans plus de 32 000 communes rurales. Cette présence très dense, et presque sans équivalent en Europe, est liée à l'étendue de notre pays et à l'hétérogénéité de la répartition des populations sur notre territoire.

Il y a cinquante ans, 3 000 agences postales venaient déjà compléter le réseau des bureaux de poste. Cela étant, nous nous sommes engagés depuis une dizaine d'années dans un dispositif tendant à assurer la présence postale territoriale en tenant compte de la baisse de fréquentation des lieux d'accueil du public dans le cadre du développement du « multicanal » et de la dématérialisation, phénomènes auxquels toutes les entreprises de service sont confrontées : nos clients demandent de plus en plus un accès « multicanal » soit par le téléphone, soit par l'internet, tandis que la fréquentation des guichets se réduit de 5 voire 7 % chaque année.

Dans ce contexte, nous sommes amenés à adapter le réseau postal en modifiant son organisation, en diversifiant ses activités et en recherchant des formes de présence susceptibles d'optimiser les coûts, notamment grâce à une mutualisation avec d'autres services publics, à savoir les mairies dans le cadre des agences postales communales ou intercommunales, et des services marchands sous la forme des relais poste tenus par des commerçants. Sur 9 800 points de contact en zone rurale, on compte aujourd'hui 3 800 bureaux de poste et 6 000 APC ou RPC. Si l'on prend en compte non seulement les zones rurales mais aussi les zones périurbaines, on arrive à un total de 5 000 APC et de 2 000 RPC.

La mutualisation entre l'activité postale et d'autres types d'activités est un phénomène général : en Allemagne, par exemple, il n'y aura quasiment plus aucun bureau de poste dès l'année prochaine, situation à laquelle le Royaume-Uni est arrivé depuis longtemps. En Suède, cela fait aussi un certain temps que les activités postales sont « banalisées » dans le cadre d'une offre marchande plus large. En Italie, les bureaux de poste ont certes été maintenus, mais ils intègrent désormais une offre de services marchands – parapharmacie, journaux et divers services de proximité –, au risque d'entrer en concurrence avec d'autres opérateurs de services de proximité. En France, ces opérateurs sont notamment les buralistes, qui sont issus d'un autre monopole public, et qui cherchent eux aussi à se maintenir en se diversifiant.

Dans notre pays, le choix a été fait, depuis une dizaine d'années, d'assurer la pérennité de la présence postale en développant un réseau mutualisé. A cet égard, nous avons observé que les communes choisissaient la transformation des bureaux de poste en RPC dans 25 % des cas, et en APC dans 75 % des cas. Ce partenariat entre une entreprise de service public marchand et une collectivité territoriale est une particularité française qui peut s'expliquer par une raison très simple : la France compte autant de communes rurales que l'ensemble des autres pays européens.

Depuis plusieurs années, nous avons codifié avec l'AMF les modes d'évolution de la présence postale grâce à des accords formalisés dans un contrat de présence postale territoriale. Instauré par la loi de 2005, puis complété par celle de 2010, ce cadre conventionnel définit la nature des implantations, l'offre de services et l'amplitude horaire ; il précise, en outre, le mode de financement de la présence territoriale, qui repose notamment sur un fonds de péréquation dont les moyens, répartis au plan départemental, servent non seulement à financer les APC et les RPC, mais aussi à moderniser les bureaux de poste.

Contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des pays européens, les évolutions se font très progressivement en France : nous avons ainsi enregistré, l'an dernier, la transformation de 350 bureaux de poste, contre respectivement 760 et 500 au cours des deux années précédentes. Les évolutions se font, par ailleurs, en accord avec les conseils municipaux. Cette disposition, qui était déjà largement appliquée dans le passé, figure désormais dans le nouveau contrat de présence postale territoriale (2011-2013) signé, en début d'année, par les trois ministres concernés, par le président de l'AMF et par le président de La Poste. Une concertation préalable doit avoir lieu dans le cadre d'un diagnostic partagé, et la représentation municipale choisit l'option qui lui convient le mieux.

Il y a bien sûr des tensions, voire des réticences, mais elles s'estompent assez facilement une fois que les nouvelles formules sont mises en place. Nous suivons, en effet, très attentivement la façon dont la population, les élus et les commerçants perçoivent l'évolution de la présence postale. Sur ce point, nous avons été surpris par l'accueil réservé aux nouvelles formules partenariales : le taux de satisfaction de la population est supérieur à 90 %, et nous constatons que la plupart des maires et des commerçants concernés sont prêts à recommander ces évolutions, quand elles se passent bien, en cas de baisse de l'activité.

J'observe, en dernier lieu, que la situation évolue de manière très diversifiée au plan national : dans certaines zones, la transformation des bureaux de poste est intervenue très rapidement ; on observe, en revanche, des réticences là où l'on n'envisage la présence du service public que dans des lieux publics, et non chez des commerçants ; ailleurs sur le territoire, on préfère aider ces derniers à assurer l'équilibre de leur activité. Nous tenons compte de ces différences en laissant les conseils municipaux choisir la formule qu'ils préfèrent. Quand tout se passe correctement, ce qui est de plus en plus fréquemment le cas, certaines craintes s'estompent – je pense, par exemple, au respect de la confidentialité –, car elles ne correspondent pas à la réalité.

**M. Jean Launay, député, trésorier général de l'Association des maires de France (AMF) et vice-président de l'Observatoire national de la présence postale.** Nous avons déjà l'habitude de nous retrouver dans le cadre de l'Observatoire national de la présence postale, préfigurée par la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, puis chargé par le premier contrat de présence postale territoriale 2008-2011 de fixer les modalités de gestion du fonds national de péréquation.

Ce fonds était initialement doté de 135 millions d'euros correspondant au dégrèvement de taxe professionnelle accordé à La Poste dans le cadre de son obligation de contribuer à l'aménagement du territoire.

L'Observatoire a suivi l'évolution de la situation aussi bien en Europe qu'en France, dans les 17 000 points de contact de la Poste – bureaux de poste *stricto sensu*, agences postales communales ou intercommunales, mais aussi relais poste commerçants. Nous nous sommes en particulier intéressés à la répartition des points de contact selon les départements.

La loi du 9 février 2010 est venue préciser les modalités de la présence postale territoriale, qui ont été détaillées par Jacques Savatier. J'ajouterai seulement que la mission d'aménagement du territoire repose sur un principe d'accessibilité : dans chaque département, 90 % de la population doit disposer d'un point de contact postal à moins de 5 kilomètres de son domicile et de 20 minutes de trajet automobile.

L'Observatoire a effectué un travail d'analyse et de proposition portant sur les quatre ou cinq départements qui ne respectaient cette obligation légale, étant entendu que le travail sur le terrain incombe aux commissions départementales de présence postale territoriale, dont je tiens à souligner le rôle. Les différents niveaux de collectivités territoriales – communes, départements et régions –, y sont généralement très présents. Pour qu'un vrai dialogue ait lieu, les différentes parties doivent, en effet, se retrouver autour d'une même table.

A ce jour, il ne reste plus que deux départements ne respectant pas entièrement les critères fixés par la loi, le Gers et la Lozère. Dans le Lot, qui faisait initialement partie des départements sur la sellette, nous avons créé des points de contact supplémentaires, en particulier des RPC à la faveur d'opérations de réimplantation commerciale – ici un bar restaurant, là un « multiple rural ». De mémoire, il n'y avait à l'origine que 82 bureaux de poste.

J'ajoute que si La Poste a légalement pour obligation de maintenir ses 17 000 points de contact, des évolutions sont possibles dans la répartition entre les bureaux de poste, les agences postales communales ou intercommunales et les relais poste commerçants.

Dans le cadre du nouveau contrat de présence postale territoriale (2011-2013), l'AMF a souhaité que l'on conserve la définition des zones prioritaires – zones rurales, zones urbaines sensibles, zones de revitalisation rurale, mais aussi zones de montagne –, et que l'on ne réduise pas les dotations départementales minimales prévues par le premier contrat tripartite, ce qui a été rendu possible par l'augmentation de 35 millions d'euros du fonds de péréquation, consentie par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

L'AMF a, en outre, porté une grande attention à l'existence de « diagnostics partagés » permettant un accord préalable et formalisé entre les différentes parties (communes et représentants locaux de La Poste) avant tout changement de statut du point de contact qui les concerne.

L'amplitude des horaires dans les zones prioritaires était un autre sujet important pour l'AMF, car c'est aussi un critère d'accessibilité essentiel, même si j'entends bien les

arguments relatifs à la nécessaire conciliation entre la demande d'accessibilité et la moindre fréquentation des guichets – c'est un paradoxe qu'il faut gérer ensemble. En application du nouveau contrat de présence postale territoriale, les jours et les horaires d'ouverture ne peuvent plus changer en cours d'année, le rôle des commissions départementales a été renforcé dans ce domaine, et un plancher d'ouverture hebdomadaire a été fixé à 12 heures.

Le contrat demande, par ailleurs, de préserver une « *répartition équilibrée des points de contact au sein des départements* », ce qui revient à éviter tout déséquilibre dans le maillage du territoire par les bureaux de « *plein exercice* » qui sont seuls à offrir tous les services à la population. C'est en effet un élément important en matière d'aménagement du territoire et d'accessibilité. Dans ce domaine, la qualité du dialogue avec les directeurs d'enseigne joue un grand rôle, et il faut veiller à conserver un équilibre entre les bureaux de poste et les différentes formes de partenariat, en tenant compte des réalités géographiques, en particulier la circulation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il y a aujourd'hui un paradoxe entre la valeur de la marque « La Poste », en grande partie liée à sa présence exceptionnelle sur le territoire au plan commercial comme dans le « vécu » des Français, et les faiblesses résultant du coût de cette présence. Si l'on réduit le nombre de bureaux, ne risque-t-on pas de détruire l'image de La Poste ? Avez-vous le sentiment que le contrat de présence postale territoriale conduit à un équilibre ?

La Poste est confrontée une double exigence : d'une part, une exigence d'ouverture imposée par l'Union européenne, qui est totale depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 ; d'autre part, une exigence spécifiquement française de contribution à l'aménagement du territoire. Existe-t-il une compatibilité entre ces deux exigences ? Celle qui est définie par les pouvoirs publics français est-elle, selon vous, un gage d'efficacité en zone rurale ?

J'ajoute qu'on peut souhaiter le maintien de la présence postale pour des raisons politiques, qui peuvent inclure une part de fantasme ou de nostalgie, mais aussi parce que cette présence peut structurer le milieu rural et le faire vivre. A cet égard, considérez-vous que nous avons atteint un équilibre satisfaisant et, plus généralement, que la politique d'aménagement du territoire impose le maintien de la présence de la Poste ?

Cette exigence pouvant constituer un frein pour le développement de l'entreprise dans un monde devenu très concurrentiel, nous devons impérativement mesurer le rapport entre le coût et l'efficacité. Quel lien peut-on donc établir entre l'évolution locale de La Poste et le dynamisme des territoires ? En d'autres termes, quel est l'effet du maintien de la présence postale ? Certaines formes de présence vous semblent-elles, par ailleurs, plus efficaces que d'autres en matière de « ressenti » et en matière de coûts ?

**M. Jacques Savatier.** La mission d'aménagement du territoire occasionne un surcoût aujourd'hui évalué, dans le cadre de la comptabilité réglementaire de La Poste, à environ 300 millions d'euros, contre 380 millions au début du précédent contrat. Je précise que la Cour des comptes, les instances de contrôle des activités bancaires et les autorités européennes ont accepté cette évaluation – la question s'était notamment posée lors de la création de la Banque postale.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je crois qu'il y a aussi eu un débat avec la Caisse des dépôts et consignations.

**M. Jacques Savatier.** Elle a effectivement souhaité connaître l'ensemble de nos contraintes et la façon dont elles sont compensées lorsqu'elle est entrée dans notre capital.

Jusqu'à la fin de l'année 2010, la contrepartie apportée par l'État était d'environ 135 millions d'euros pour un coût estimé à plus de 300 millions. Nous devrions descendre

progressivement en dessous de ce dernier seuil, tandis que la compensation a été portée à 170 millions : même s'il existe encore un décalage, pris en charge par le compte d'exploitation de l'entreprise, nous allons donc vers une convergence progressive entre le coût de la mission d'aménagement du territoire et les ressources affectées à La Poste pour l'exercer. Une convergence similaire est également souhaitable pour la participation à la distribution de la presse.

Le Parlement a souhaité qu'une évaluation soit réalisée par l'ARCEP en plus des données issues de la comptabilité réglementaire de La Poste. En attendant la publication du décret précisant la méthodologie retenue, nous continuons à nous appuyer sur les éléments que je viens d'évoquer : ils ont été reconnus par les instances de régulation, et ils permettent de vérifier que nous ne bénéficions pas d'aides d'État venant perturber le jeu concurrentiel.

J'ajoute que La Poste revendique les missions de service public confiées par le Parlement. Nous étions, en particulier, candidats pour le service postal universel. Cela étant, si nous sommes intéressés par les questions d'aménagement du territoire et de distribution de la presse, qui sont au cœur de notre action et de notre développement, les clients de l'entreprise n'ont pas à payer pour les missions d'intérêt général dans un contexte concurrentiel. Il faut donc faire en sorte que ces missions soient compensées aussi bien que possible, et de façon équitable par rapport à nos concurrents, en matière bancaire, en matière de colis et en matière de courrier – on pourrait penser que nous n'avons pas de concurrents dans ce domaine, mais ce serait inexact car la dématérialisation menace l'activité de courrier tout en constituant une opportunité.

Dans un marché de plus en plus ouvert et concurrentiel, nous devons assurer notre développement en diversifiant nos activités, en modernisant nos installations, en renforçant notre présence internationale et européenne – nos clients demandent, en effet, de pouvoir envoyer des colis à l'étranger –, mais ce développement n'est pas contradictoire avec le maintien de notre présence sur le terrain : la meilleure garantie d'un service public de qualité est que l'entreprise se porte bien et qu'elle puisse saisir les opportunités de se développer, en particulier dans le domaine du commerce électronique et dans celui des activités bancaires.

Selon moi, la question n'est pas de savoir si les exigences actuelles sont excessives ou insuffisantes : c'est aux parlementaires de décider ce que doit être le service public. Cela ne nous pose pas de difficulté pourvu qu'il existe une compensation correcte.

Contrairement à la plupart de ses concurrents, La Poste a fait le choix d'être une entreprise de proximité « multicanale » et « multiservices » : nous sommes une banque – la 3<sup>e</sup> en France sur le marché des particuliers –, une entreprise de courrier classée au 5<sup>e</sup> rang mondial, un opérateur de colis en seconde position au plan européen, et nous sommes le premier réseau intégré de distribution en France.

La poste allemande a fait le choix contraire de vendre sa banque et de créer DHL : elle n'a pas souhaité rester une entreprise de proximité, mais plutôt devenir un *leader* mondial de la logistique, en achetant 600 ou 700 avions en service dans le monde entier. Alors que le point de départ était identique au début des années 1990, la poste allemande s'est orientée vers une activité de logistique, tandis que la poste française a progressivement constitué un réseau de proximité multimétiers et multicanal. En effet, nous ne nous sommes pas contentés de rester un lieu d'accueil et de distribution : nos clients veulent aussi bénéficier d'un accès à Internet et au téléphone. Il y a là une vraie demande pour un service public contemporain.

Je le répète : la meilleure façon de garantir l'exercice des missions de service public est de donner à l'entreprise les moyens de se développer dans un marché ouvert où ses activités traditionnelles sont fortement perturbées par l'avènement de la société numérique et

par l'ouverture à la concurrence. Pour cela, il faut que les missions de service public soient clairement définies par la loi, ce qui est aujourd'hui le cas, et que leur coût soit correctement compensé.

Le cœur de notre stratégie a été de nous recentrer vers les services de proximité, ce qui n'était pas totalement acté quand Jean-Paul Bailly a pris la tête de La Poste. On se demandait, en effet, s'il fallait s'engager dans les activités de logistique, ce qui aurait entièrement modifié la nature de nos investissements, et sans doute écarté l'idée d'inclure une banque dans notre groupe. Le choix de rester une activité multiservices a conduit, par ailleurs, à solliciter une recapitalisation au niveau de la maison mère et non de ses filiales – je pense en particulier à Géoposte dans le domaine des colis. Le choix contraire aurait poussé à un éclatement de l'entreprise et nous aurait privés des relais de croissance qui nous permettent de développer les activités traditionnelles de La Poste et ses missions de service public.

L'équilibre consistant à éviter une contradiction entre le développement de l'entreprise et son ancrage territorial est le fruit de nos choix stratégiques, de la clarification des missions de service public et de la convergence entre le coût de ces missions et les ressources correspondantes.

La poste américaine a fait le choix, pour sa part, d'en rester pour l'essentiel à une activité de courrier. Or, celle-ci se contracte dans des proportions comparables aux évolutions enregistrées en France. Dans ces conditions, il devient très difficile de respecter le cahier des charges des missions de service public. L'équilibre des finances publiques ne permettant pas de combler les écarts, on en vient à se demander si la solution n'est pas dans ce pays d'assurer la distribution du courrier 5 jours sur 7 au lieu de 6. Cette question se pose dans les autres pays où le choix a été fait de se concentrer sur une mono-activité en régression dans son marché traditionnel.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'exigence de service public instaurée en France a donc conduit La Poste à créer une entreprise *sui generis*, originale par rapport à l'exemple allemand et à l'exemple américain. Le modèle économique mis en place à la suite d'un concours de circonstances extraordinaire – à savoir la conjonction de l'exigence posée au plan européen et de l'exigence propre à nos concitoyens, relayés par le Gouvernement et le Parlement – est donc validé, sous réserve d'une juste compensation : la pertinence de ce modèle est réelle pour l'activité économique multiservices que vous développez, comme pour l'activité d'aménagement du territoire, qui peut être maintenue.

**M. Jacques Savatier.** Ce choix du Parlement et de l'actionnaire correspondait, en effet, aux attentes de la population française et des entreprises, alors même que les missions d'aménagement du territoire et de participation à la distribution de la presse n'étaient pas prévues par les textes communautaires. J'observe, au demeurant, qu'elles ne relèvent pas de l'intérêt général dans bien d'autres pays.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'exigence européenne était d'assurer l'ouverture du marché. Il y a donc une contradiction en apparence, mais le modèle que vous avez choisi devrait permettre de la dépasser.

**M. Jacques Savatier.** Il y a effectivement une exigence d'ouverture au plan européen, mais avec des exigences de service public : la directive communautaire impose un service minimum.

Au cours des travaux de la commission pour le développement de la Poste, qui était présidée par François Ailleret, ancien directeur général d'EDF, et à laquelle je participais au titre de La Poste, certaines personnalités qualifiées se sont interrogées sur la pertinence de

notre modèle économique qui tournait le dos aux options retenues par bon nombre d'opérateurs alors plutôt florissants, tels que les postes hollandaise, allemande et américaine. Avec la crise économique, qui a éclaté à cette période, on a vu que le modèle multiservices et multimétiers permettait non seulement de répondre aux attentes des pouvoirs publics et de la population, mais aussi qu'il était plus robuste au plan économique que les modèles de mono-activité. En effet, quand certaines activités ont commencé à fléchir – la dégradation de la conjoncture a notamment accéléré la baisse structurelle de l'activité de courrier, jusque-là assez lente –, la Banque postale a pris le relais ; le développement du commerce électronique a permis, en outre, de compenser la baisse de la vente à distance traditionnelle.

**Mme Colette Langlade.** Nous mesurons bien l'attachement des élus locaux et des populations à l'enseigne de La Poste. Cela étant, on a parfois l'impression d'avoir affaire à une supérette quand on entre dans un de vos points de contact en territoire rural. Avez-vous évalué les recettes tirées de la vente de ces produits non liés aux activités postales, qui correspondent souvent à des achats impulsifs ? Quelle a été, par ailleurs, la réaction des acteurs auxquels cette offre complémentaire fait de la concurrence ? Eux aussi ont parfois des difficultés à dégager des marges suffisantes.

J'en viens aux deux départements qui ne remplissent pas les critères d'accessibilité fixés par la loi. Pensez-vous que la situation va évoluer ? Pourrions-nous avoir des éléments d'information complémentaires sur le dialogue qui a lieu département par département ?

**M. Jacques Savatier.** Les postes européennes ont évolué de manière divergente depuis le début des années 1990 : certaines d'entre elles se sont ouvertes à des produits extérieurs – c'est le modèle de la poste « supérette » retenu en Italie –, quand la plupart faisait le choix contraire en externalisant l'activité postale vers des commerces. La Poste française, elle, a fait les deux en même temps : elle s'est diversifiée, notamment en créant la Banque postale, et elle s'est engagée dans des opérations de mutualisation avec la création des APC et des RPC.

Nous avons considéré, par ailleurs, que si La Banque postale ne suffisait pas à maintenir une activité économique suffisante pour notre réseau, il fallait essayer de vendre des produits qui ne sont pas directement liés à l'activité postale – c'est ce que vous appelez le côté « superette ». Nous nous sommes ensuite aperçus que nous n'étions pas les plus performants sur ce marché : faute d'appartenir aux grands réseaux d'achat, nous achetions les produits au prix auquel d'autres acteurs les vendaient ; en outre, force est de constater qu'on ne vient pas à La Poste pour acheter un DVD, un collier ou un gadget, mais pour effectuer une opération de courrier ou un retrait à la Banque postale. Nous ne réalisons donc qu'une activité marginale dont les résultats n'étaient pas à la hauteur des espérances.

Nous avons alors trouvé un produit répondant à une véritable attente de nos clients : la téléphonie. Près de 500 000 clients venaient, en effet, acheter des recharges de téléphone, et le rapprochement entre la Poste et les télécoms est toujours présent dans les esprits – on se souvient encore des cabines téléphoniques installées dans les bureaux de poste. La décision a donc été prise d'abandonner les produits « tiers » à mesure que les contrats correspondants expiraient, ce qui a réjoui les buralistes même si nous ne leur livrions pas une concurrence acharnée. Un retrait progressif, mais méthodique et sans doute définitif, a été programmé : de janvier 2010 à janvier 2011, le chiffre d'affaires lié aux produits « tiers » a déjà été divisé par dix.

Nous avons décidé, dans le même temps, de créer un opérateur virtuel de téléphonie mobile en nous associant avec un réseau existant, SFR. Ce produit est non seulement attendu par nos clients, mais aussi cohérent avec l'offre de La Poste. Notre orientation est donc très claire en matière de diversification : elle repose sur la banque assurance avec la Banque

postale, et sur la téléphonie mobile. Pour autant, ces deux activités ne sont pas au même niveau : dans le contexte de baisse de nos activités traditionnelles, la Banque postale demeure la meilleure garantie du financement de la présence postale, notamment en milieu rural.

**M. Jean Launay.** Jacques Savatier ayant présenté la situation au plan macroéconomique, j'aborderai des aspects plus locaux.

Il y avait sur le terrain, notamment dans mon département du Lot, une résistance des élus à la création des APC, considérées comme un recul du service public – *gardarem lo bureau !* Mais avec la diffusion de l'expérience de terrain, cette position n'a pas résisté à l'analyse : les mairies sont le premier service public local, et La Poste le deuxième. Or, la création des APC n'est rien d'autre que leur alliance.

Il restait toutefois à dépasser le scepticisme de certains élus concernant les indemnités versées aux mairies qui acceptent de mettre à disposition leurs propres agents pour assurer le service public lié aux activités de La Poste : certains élus ne voulaient pas s'engager par crainte d'une interdiction au plan européen. Les débats sur la loi postale ont permis d'aborder directement la question – comme d'autres, je n'ai pas manqué d'interroger le ministre –, ce qui a permis de dissiper définitivement les doutes.

Le fonds de péréquation verse depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 un montant de 950 euros par mois pour une APC, voire de 1 040 euros pour les agences postales intercommunales et pour les APC situées dans une zone de revitalisation rurale (ZRR). Le système fonctionne, même s'il faut veiller à ce que la multiplication des APC ne remette pas en cause le maillage des bureaux de plein exercice dans les départements. Il reviendra à l'Observatoire national de la présence postale, dont je suis le vice-président, de surveiller les évolutions. Il faut notamment être conscient que les marchés évoluent et que les comportements changent, notamment les trajets automobiles.

Quant aux départements ne respectant pas les critères d'accessibilité, il faut reconnaître que la situation n'est pas toujours le seul fait de La Poste. Il convient, en effet, de prendre en considération la réalité historique : il n'y avait pas le même nombre de bureaux de poste partout. Quand on peine à faire évoluer la situation, c'est parfois parce qu'on manque d'acteurs pour porter les projets de RPC, qui représentent l'essentiel des évolutions. Dans le Lot, par exemple, nous nous adossons sur les « multiples ruraux » ou sur les bars-restaurants. Les indemnités versées sont certes moins élevées que dans le cadre d'une APC, mais elles sont tout de même d'environ 300 euros par mois.

Les difficultés peuvent, par ailleurs, résulter des mairies. En Lozère, par exemple, département qui se caractérise par une densité de population très faible, elles ne sont pas nécessairement ouvertes chaque jour, et l'amplitude des horaires n'est pas toujours très grande. En tout cas, je le répète : la résistance des élus à la création des APC est devenue très marginale.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En cas de résistance, on peut créer l'agence postale au plan intercommunal. Il suffit qu'une commune soit volontaire.

**M. Jacques Savatier.** Il importe surtout que les différents acteurs dialoguent. Dans les départements en dessous de la norme, nous avons fait des propositions pour créer des points de contact supplémentaires de façon concertée avec les commissions départementales. Nous nous sommes alors aperçus que certains élus redoutaient que la création de nouveaux points de contact ne fragilise, dans les territoires à faible densité de population, des bureaux de poste qui parvenaient à subsister bon an mal an, malgré la baisse tendancielle de la fréquentation des guichets.

De façon générale, la situation s'améliore peu à peu avec la création de nouveaux points de contact. J'ajoute que la loi permet d'invoquer des circonstances exceptionnelles quand on ne parvient vraiment pas à respecter les conditions d'accessibilité.

Nous restons vigilants, par ailleurs, dans une dizaine d'autres départements : au gré des recensements, ceux qui étaient légèrement au-dessus des critères peuvent passer en dessous, ce qui nous conduit à proposer des ajustements. Grâce à la collaboration avec les commissions départementales et l'AMF, tout se passe généralement bien.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La gouvernance est une problématique essentielle pour la résolution des conflits qui peuvent survenir dans nos territoires, en matière postale comme dans d'autres domaines. Y a-t-il une réflexion spécifique à mener sur ce sujet en ce qui vous concerne ? Pouvez-vous nous dire si les outils actuels fonctionnent de manière satisfaisante ? Observe-t-on des différences selon les territoires et, le cas échéant, pour quelles raisons ?

**M. Jacques Savatier.** Notre pays est si hétérogène du point de vue géographique, mais aussi au plan de la répartition de la population qu'une gouvernance entièrement centralisée ne permettrait pas d'obtenir des résultats, à moins de construire des usines à gaz monstrueuses et inefficaces.

Notre schéma fait donc appel à deux niveaux de gouvernance : d'une part, un niveau national qui repose sur l'accord passé entre La Poste, l'AMF et l'État pour fixer les règles du jeu et assurer un suivi des politiques engagées, notamment dans le cadre de l'Observatoire de la présence postale ; d'autre part, un niveau départemental qui fait appel aux élus territoriaux et à l'échelon départemental de La Poste. C'est dans ce cadre que nous mettons en œuvre les règles élaborées au plan national afin d'adapter les structures au contexte local. On observe, en effet, des différences considérables tenant tant à l'histoire, à la géographie qu'à la répartition de la population.

Un sujet complémentaire que nous pourrions aborder avec l'AMF est la stabilisation du cadre intercommunal à l'issue des évolutions réalisées depuis une quarantaine d'années : il me semble que nous devrions nous efforcer de mieux appréhender l'offre de service public à ce niveau-là. Je rappelle, en effet, que l'organisation de La Poste obéit, par nature, à une logique intercommunale : 22 000 communes n'ont jamais eu leur propre bureau de poste, et la distribution du courrier n'est pas organisée au plan communal. A Bretenoux, par exemple, nous employons une trentaine de facteurs dans le cadre de trois cantons. On pourrait donc envisager d'instaurer un troisième niveau de gouvernance au plan intercommunal, comme c'est déjà parfois le cas de manière informelle. Il serait utile de vérifier, dans ce nouveau cadre, que la totalité des services de La Poste est bien accessible, et que le service de proximité répond aussi bien que possible aux attentes de l'ensemble de la population.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Au demeurant, l'intercommunalité est elle-même appelée à se transformer, même s'il n'y a pas toujours un consensus en la matière.

**M. Jean Launay.** Le premier outil de gouvernance est le contrat de présence postale territoriale. Sur le terrain, la qualité des rapports entre les élus et le directeur de l'enseigne au plan local joue un grand rôle. Dans cette perspective, le développement des diagnostics partagés devrait réduire les risques de conflits : bien souvent, ils résultent avant tout de la façon dont on pose les questions et dont le dialogue s'engage.

Les agences postales intercommunales commencent à se mettre en place. Pour ma part, je suis très réservé, non sur le principe de l'intercommunalité – dans le Lot, qui ne compte plus que quatre communes isolées, c'est moi qui ai créé, en 1993, la première structure intercommunale –, mais sur le regroupement des intercommunalités par voie de

suppression de celles qui ne dépassent pas 5 000 habitants. Il ne faudrait pas calquer la présence de La Poste sur les cartes intercommunales dites « rationalisées » : ce serait aller à l'encontre des attentes en matière d'aménagement du territoire.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** On peut, en revanche, envisager que l'intercommunalité apporte sa propre contribution, notamment au plan financier.

**M. Jacques Savatier.** C'était le sens de mes propos.

Il est plus facile d'aboutir à un accord quand on a une organisation représentative en face de soi, plutôt que des acteurs non représentatifs ou mal organisés. Il ne s'agit pas de calquer notre organisation sur les intercommunalités existantes, mais de dialoguer avec des interlocuteurs représentatifs et capables de négocier pour trouver des solutions dans l'intérêt des uns et des autres.

En tant que telle, la consolidation des intercommunalités n'est pas notre affaire, mais celle des élus. Ce qui importe pour nous est d'être en mesure de dialoguer avec des interlocuteurs reconnus par tous.

Il arrive, par exemple, qu'un maire accepte la transformation d'un bureau de poste en agence postale intercommunale, quand les maires des communes avoisinantes s'y opposent, en faisant valoir que le bureau de poste ne concerne pas qu'une seule commune, mais tout un territoire. C'est un argument que je peux comprendre, mais il faut alors s'entendre pour dialoguer dans un cadre intercommunal.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez raison : dans la plupart des cas, les questions ont une dimension intercommunale en zone rurale.

**M. Jacques Savatier.** Étant donné les problèmes qui se posent pour les lieux d'accueil du public, vous pouvez imaginer les difficultés que nous rencontrons quand il s'agit de gérer des flux qui ne sont pas structurés par les organisations territoriales. Cet aspect de la gouvernance est une vraie question : on peut toujours fixer des cadres généraux au plan national, mais la diversité des situations impose de mener un dialogue local et donc de trouver les bons interlocuteurs. Cela étant, de façon générale, le niveau départemental reste aujourd'hui le cadre le plus adapté.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je me tourne maintenant vers Mme Jacquet-Monsarrat. Souhaitez-vous intervenir ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission à la DATAR.** Je rappelle, tout d'abord, que je participe aux travaux de l'Observatoire national de la présence postale au nom du Délégué interministériel, lui-même membre du conseil d'administration de La Poste.

Si vous le voulez bien, j'aimerais revenir sur les attentes des populations à l'égard des services publics dans les zones rurales, aspect essentiel de la microanalyse évoquée par M. Jean Launay. La grande étude que nous avons réalisée, il y a un an et demi, sur les services publics, dont La Poste, offre des éclairages intéressants dans ce domaine.

En premier lieu, La Poste est spontanément citée comme un service public d'intérêt général, et elle arrive en deuxième position, après la petite enfance, quand on demande quels sont les services publics à créer ou à maintenir dans les zones rurales.

On observe, en second lieu, que la fréquentation des points de contact de La Poste est plus forte en zone rurale qu'en ville : 37 % de nos concitoyens s'y rendent au moins une fois par semaine. Cette fréquentation est toutefois moins importante que celle des distributeurs d'argent, d'où la question du lien entre le service de distribution d'argent et La Poste en

milieu rural, et elle est moindre aussi que celle des commerces, où 85 % des Français se rendent plus d'une fois par semaine.

En troisième lieu, le taux de satisfaction est important en matière d'accessibilité, puisqu'il s'élève à 76 %. La concertation a donc favorisé une organisation rationnelle et raisonnée du service postal. Cela étant, on observe qu'une personne sur quatre est insatisfaite dans les zones rurales. C'est notamment le cas des nouveaux habitants, issus des milieux urbains et habitués à des rythmes et à des amplitudes d'ouverture différents.

En ce qui concerne le temps de trajet, la règle posée par la loi a le mérite d'être claire, mais elle ne coïncide pas tout à fait avec les attentes : nos concitoyens souhaiteraient que le temps de trajet maximal soit de 10, et non de 20 minutes. Quand certains points de contact n'ouvrent que 12 heures par semaine, la question des horaires est, bien sûr, névralgique. Un grand succès des partenariats locaux avec les mairies ou les commerçants consiste d'ailleurs à augmenter l'amplitude des horaires en suivant davantage le rythme des populations. Les RPC peuvent ainsi être ouverts 7 jours sur 7.

Pour ce qui est de l'alternative entre qualité et proximité, question qui peut se poser pour tous les services publics, la première option est clairement préférée : dans 75 % des cas, c'est d'abord une qualité de service que l'on attend de La Poste, comme des autres services publics. A cet égard, on pourrait se demander si les points de contact ne devraient pas offrir plus de services, non pour ressembler à des supérettes mais pour se rapprocher qualitativement des bureaux « de plein exercice ». Je rappelle, en effet, que 40 % des points de contact sont aujourd'hui constitués d'APC ou de RPC – on est même au-delà d'un taux de 50 % dans certains départements.

Compte tenu du besoin de performance économique, il est normal d'aller vers des partenariats, et non des bureaux de plein exercice dans des zones sous-denses, mais la question est de savoir quelles lignes de services on peut offrir aux habitants des zones rurales, dont la population croît. Cette question peut intéresser le Parlement à plus d'un titre, car si certains services ne peuvent pas être offerts aujourd'hui, notamment en matière financière, c'est parfois à cause de certaines règles de sécurité, de responsabilité et de confidentialité.

J'en terminerai par la question de la gouvernance. Le nouveau contrat tripartite a réalisé une grande avancée en confiant aux commissions départementales un véritable rôle d'intermédiaire. Elles disposent d'une faculté d'auto-saisine dans un certain nombre de domaines, elles peuvent faire « remonter » à Paris des sujets non arbitrés, et elles permettent d'établir un « diagnostic partagé » de manière équilibrée, selon une procédure bien définie.

Ces différents éléments favorisent le développement d'un partenariat bien géré, mais il pourrait être encore enrichi par l'intégration de l'échelle intercommunale et par une réflexion sur l'offre de services qui pourrait être dispensée par le réseau postal.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il me reste à vous remercier : je crois que nous avons fait un tour très intéressant de la question.

Suivant l'ancienne typologie de la DATAR, nous visiterons un canton « rural ouvrier » dans le Jura, un territoire périurbain dans la Somme, un territoire touristique en Dordogne et un territoire « vieilli et peu dense » dans l'Allier. Nous essaierons de rencontrer un directeur départemental, ainsi que des membres d'associations départementales des maires.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES TRANSPORTS, 7 JUIN 2011

Mardi 7 juin 2011

### **Audition sur les transports, sous forme de table ronde, de :**

- MM. Loïc Charbonnier, directeur général adjoint, et Dominique Ritz, sous-directeur du développement du réseau national routier, pour la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

- M. Stéphane Volant, secrétaire général, Mmes Anne Barlet, directrice déléguée aux affaires publiques, et Karine Grossetête, conseillère parlementaire, pour la SNCF ;

- MM. Jean Sivardière, président, et Jean Lenoir, vice-président, pour la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) ;

- M. Pascal Mignerey, conseiller, pour la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je vous souhaite la bienvenue, mesdames, messieurs. Comme vous le savez, l'organisation des transports a des conséquences directes sur la vie de nos concitoyens qui, en retour, se mobilisent assez fréquemment pour le maintien des dessertes – ou contre la construction d'une autoroute ! Nous essaierons donc d'aborder le sujet sous tous ses aspects : la route, le rail et, autant que possible compte tenu de vos compétences respectives, l'aérien – car il est essentiel de préserver un réseau aéroportuaire sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones non desservies par les lignes à grande vitesse.

**M. Loïc Charbonnier, directeur général adjoint, Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement.** L'actualité est marquée par l'augmentation des prix du carburant, qui a bien entendu de lourdes répercussions économiques pour nos concitoyens ruraux. Dans ce contexte, la table ronde nationale sur l'efficacité énergétique, organisée à l'initiative de Mme Kosciusko-Morizet, a pour objectif de proposer des mesures en faveur de la baisse de la consommation, et par conséquent de la facture énergétique. Ces travaux s'inscrivent dans la continuité du Grenelle, dont les nombreuses dispositions entrent progressivement en application.

J'évoquerai deux dossiers importants pour l'aménagement du territoire dans le domaine des transports : d'une part, la convention pour les trains d'équilibre du territoire (TET), signée avec la SNCF le 13 décembre dernier ; de l'autre, le projet de schéma national des infrastructures de transport, le SNIT.

L'objet de la convention relative aux TET est d'assurer la pérennité des quarante lignes actuellement exploitées sous les noms d'Intercités, Téoz, Corail et Lunéa, et, ce faisant, de garantir ces dessertes qui concernent plus de trois cents gares sur l'ensemble du territoire. D'une durée de trois ans, la convention permet d'assurer l'équilibre économique de ces lignes grâce à une dotation annuelle de 210 millions d'euros, tout en confiant à l'État des responsabilités importantes en sa qualité d'autorité organisatrice des transports. Elle définit les dessertes assurées par la SNCF, veille à la réalisation de l'offre et à la qualité du service, notamment sous l'angle de la ponctualité.

La SNCF, de son côté, assume le risque commercial, puisque 80 % des coûts sont couverts par les recettes commerciales cependant que le montant de la compensation est plafonné. La société nationale est chargée du choix des horaires des trains, dans le respect des dessertes fixées par la convention et avec l'objectif de répondre au mieux aux besoins des clients.

Pour surveiller la mise en œuvre de la convention, le ministère dispose d'une équipe dédiée : un comité de suivi qui, composé de l'ensemble des parties prenantes et destiné à favoriser les échanges entre elles, a été installé par Thierry Mariani, secrétaire d'État chargé des transports, le 30 mai dernier. Il bénéficiera de l'expertise de chacun des acteurs et examinera les indicateurs de qualité de service – régularité ou confort, par exemple.

À ce dernier égard, la SNCF a déjà lancé des actions, dont la mise au point d'un label « Qualités » destiné à récompenser les lignes qui respecteront un cahier des charges exigeant. La convention instaure par ailleurs un dispositif de bonus-malus financier afin d'inciter à une amélioration constante de cette qualité de service. Dans le même esprit, un audit conjoint entre l'État, la SNCF et RFF a été confié à un cabinet d'experts. Il débouchera, cet été, sur un plan d'action de vingt-quatre mois destiné à améliorer les conditions de production des trains, afin de les rendre moins sensibles aux aléas de l'exploitation.

Le bon suivi de la convention suppose que les usagers, comme les parties prenantes, soient informés des perturbations du trafic. RFF a un rôle important en ce domaine puisqu'il planifie les travaux sur les voies, travaux dont le volume augmente fortement. En effet, conformément au contrat d'objectifs conclu avec RFF à la suite du Grenelle, le renouvellement annuel des voies est passé de 400 kilomètres il y a cinq ans à près de 1 000 kilomètres aujourd'hui. Cela s'est traduit par des restrictions de circulation et des fermetures temporaires de liaisons. Cette situation oblige la SNCF à adapter son plan de transport, en concertation avec l'État et RFF, de manière à gêner le moins possible ses clients.

Si les investissements dans les infrastructures sont importants, le matériel roulant des TET, vieux de trente-trois ans en moyenne, fait l'objet d'une attention particulière. Les ministres concernés ont demandé une étude sur le sujet afin de définir les évolutions à prévoir et les conditions de financement ; à ce propos, nous réfléchissons à une structure de portage financier. Des propositions concrètes seront formulées d'ici à la fin de l'année. En attendant, des opérations de rénovation du matériel sont engagées. La convention a en effet prévu un plan triennal d'investissements de 300 millions d'euros pour la régénération du parc utilisé, soit 2 000 voitures et 350 locomotives.

Le développement à moyen et long termes de nos infrastructures de transport est décrit dans le projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT), lequel a fait l'objet d'une large concertation auprès des acteurs du Grenelle, des collectivités et du public. Il sera présenté au Parlement à l'automne en vue d'une adoption définitive avant la fin de l'année – mais ce calendrier reste à préciser.

Sans être contrainte par des exigences de programmation financière, la réflexion devra prendre en compte, en plus de la spécificité des territoires, les capacités de financement de la collectivité, des usagers et des acteurs économiques. À court terme, il s'agit de mener à bien un programme important de lignes à grande vitesse (LGV). La première phase de la ligne Rhin-Rhône est en cours d'achèvement ; la deuxième partie de la LGV Est est en travaux ; enfin, le lancement de plusieurs LGV vient d'être décidé : Tours - Bordeaux, Bretagne - Pays de la Loire, ainsi que le contournement de Nîmes et de Montpellier. Ces projets permettront de développer le transport de voyageurs et libéreront

des capacités sur le réseau classique au profit du fret, lequel bénéficiera des investissements programmés pour la ligne Serqueux-Gisors ou pour le contournement de Lyon.

Il s'agit aussi de moderniser le réseau ferré classique au travers des contrats de projet État région (CPER) – qui seront réalisés à hauteur de 70 % dès la fin de cette année – et du programme de régénération des voies que j'évoquais à l'instant.

Dans le domaine fluvial, les contrats de performance de Voies navigables de France (VNF) sont à l'origine d'une dynamique que nous entendons entretenir. Elle permet, grâce à des moyens financiers en augmentation sensible, d'améliorer le service proposé aux bateliers, mais aussi de combler les lacunes de notre réseau fluvial : ainsi le projet Seine-Nord Europe vient de recevoir une nouvelle impulsion avec le lancement du dialogue compétitif.

Dans le domaine routier enfin, l'avant-projet de SNIT retient vingt-huit grands projets de développement : dix sont déjà déclarés d'utilité publique et les dix-huit autres répondent à des enjeux majeurs de sécurité, de lutte contre les congestions et les nuisances locales – sans oublier ceux, essentiels, d'équité territoriale et de désenclavement. Le SNIT, c'est aussi une politique de modernisation et d'optimisation du réseau existant, la route demeurant indispensable aux déplacements quotidiens de nos concitoyens et à notre économie.

Quelle que soit son importance, ce schéma national n'est qu'un élément parmi d'autres de la politique des transports, qui ne se résume pas aux infrastructures. Certaines mesures de nature réglementaire, auxquelles nous travaillons, peuvent ainsi faciliter l'organisation des déplacements en milieu rural ; je pense en particulier au développement des transports à la demande, qui a pu être facilité par l'assouplissement des règles applicables aux taxis, lesquels proposent souvent ce service en complément de leur activité traditionnelle.

**M. Bernard Lesterlin.** *Quid* du projet de ligne à grande vitesse Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon, dite POCL, au sujet duquel le débat public va s'engager ?

**M. Loïc Charbonnier.** Le SNIT prévoit également des projets à plus long terme, dont le POCL.

**M. Dominique Ritz, sous-directeur du développement du réseau national routier de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).** La Commission nationale du débat public (CNDP) ayant été saisie au début de l'année, le débat public aura lieu d'ici à décembre.

**M. Bernard Lesterlin.** Une réunion consacrée à la méthode est prévue dans quinze jours. Existe-t-il un programme d'électrification des lignes classiques, en dehors des zones desservies par une nouvelle ligne à grande vitesse ?

**M. Loïc Charbonnier.** J'ignore s'il existe une règle générale en matière d'électrification, même si certains prolongements sont en effet nécessaires dans le cadre des projets de LGV. L'électrification est également envisagée, par exemple, pour des lignes principalement dévolues au fret, comme Serqueux-Gisors ou le contournement de l'agglomération parisienne par Amiens.

**M. Bernard Lesterlin.** Ce n'est pas prévu dans le SNIT, pourtant.

**M. Dominique Ritz.** S'agissant de l'électrification, le SNIT mentionne les lignes concernées par les grands projets de développement : Calais-Dunkerque ou Paris-Troyes, par exemple. D'une manière générale, ce schéma détaille la manière dont l'État entend investir

dans la modernisation du réseau ferroviaire, notamment dans l'électrification des lignes classiques.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Avez-vous des éléments d'information sur la contribution de l'État au financement des voies récentes, dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) ?

**M. Dominique Ritz.** Les PDMI, qui succèdent aux volets routiers des contrats de plan État-régions, sont régionaux et couvrent la période 2009-2014, pour un financement total de 6 milliards d'euros à l'échelle nationale, dont 4 milliards en provenance de l'État – mais la répartition peut varier selon les régions en fonction de la situation économique de chacune.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Chacun s'accorde à dire que, du point de vue écologique, le transport de marchandises par la voie ferroviaire présente beaucoup d'avantages. Or, dans le sud de la Dordogne, une dizaine de gares de chargement du bois ont fermé en quinze ans. L'État envisage-t-il de relancer ce mode de transport ? Le trafic s'est en effet transféré vers la route, avec tous les inconvénients que cela comporte en termes de sécurité et de pollution.

**M. Loïc Charbonnier.** La situation du fret est une préoccupation du Gouvernement ; c'est d'ailleurs pourquoi l'ensemble des acteurs ont été réunis la semaine dernière. L'engagement national pour le fret ferroviaire reste, malgré des résultats contrastés, la feuille de route pour les huit priorités arrêtées – de la gestion des sillons au développement des opérateurs ferroviaires de proximité, en passant par l'allongement des trains.

Bien que les gares de chargement du bois aient connu des difficultés économiques, un certain nombre d'entre elles ont été maintenues ; par ailleurs, la SNCF a mené certaines opérations après la tempête en Aquitaine. Le transport du bois, me semble-t-il, est toujours susceptible d'intéresser la SNCF.

**M. Bernard Lesterlin.** L'aménagement du territoire en milieu rural nécessite un minimum de coordination interministérielle. La Commission de régulation de l'énergie (CRE) avait lancé un appel d'offres pour la construction, en Auvergne, d'une centrale de cogénération utilisant la ressource ligneuse ; mais elle a omis d'inscrire, dans le cahier des charges, que le bois devait être acheminé par voie ferrée, de sorte qu'il le sera par la route. Pourtant, il s'agit d'une des rares zones où l'infrastructure ferroviaire reste en fonctionnement puisque, dans le même périmètre, à Commenry, une importante usine chimique est desservie par une ligne de chemin de fer.

L'aménagement du territoire ne se résume pas à la construction de lignes à grande vitesse ; en l'occurrence, il aurait fallu davantage de coordination entre les ministères de l'énergie, de l'agriculture et des transports – puisqu'un tel projet n'est pas forcément rentable pour Fret SNCF.

**M. Loïc Charbonnier.** Le Parlement a voté une disposition permettant d'augmenter le tonnage des camions qui transportent du bois, mais elle n'est applicable qu'en l'absence d'alternative économiquement satisfaisante. Seules les grosses usines sont susceptibles de générer des trafics importants ; une réflexion doit sans doute être menée au niveau régional pour développer le fret ferroviaire à partir de ces sites.

**M. Bernard Lesterlin.** Une telle solution ne présente aucun intérêt pour l'opérateur : en plus de n'être pas rentables, ces lignes posent des problèmes de sécurité, puisque RFF n'a pas assuré leur maintenance ; c'est donc légitimement que la SNCF demande leur fermeture. Tout cela est le fruit d'un laisser-aller et d'une absence de coordination. Ce n'est pas en mettant toujours plus de camions sur les routes que l'on aidera les zones rurales –

notamment celles qui, comme la mienne, subissent la désertification –, mais en préservant des infrastructures de transport qui correspondent à des besoins économiques réels.

**M. Stéphane Volant, secrétaire général de la SNCF.** La SNCF ne se résume pas aux lignes à grande vitesse : elle est très attachée à la desserte des zones rurales et à l'efficacité du réseau sur l'ensemble des territoires. Tous les collaborateurs du groupe ont à l'esprit les préoccupations des clients, et nos dessertes vivent au rythme des territoires – ce qui peut d'ailleurs nous conduire parfois à adapter l'offre aux évolutions démographiques. S'il revient désormais à RFF d'aménager le territoire, la SNCF est donc consciente de sa vocation historique et elle assume pleinement son rôle de transporteur. Mais son modèle, fondé sur l'excellence du maillage territorial, n'est pas seulement utile au bon fonctionnement du marché hexagonal : il peut être aussi une vitrine pour le marché international.

Sans la convention que nous venons de signer avec l'État et les centaines de millions d'euros investis, l'avenir des dessertes assurées par les TET était très incertain. Cette convention est donc une excellente nouvelle, non seulement pour le réseau des dessertes, mais aussi pour le renouvellement du matériel ; elle profitera à 367 villes dans 21 régions, et à la centaine de milliers de voyageurs qui empruntent, tous les jours, 340 trains assurant eux-mêmes 40 liaisons. En ces temps de rigueur budgétaire, cet effort substantiel de l'État doit être salué.

S'agissant des TER, vingt conventions lient la SNCF aux conseils régionaux, à l'exception notable de l'Île-de-France où l'organisation est confiée au STIF, et de la Corse où le montage de 1997 a permis de sauver la micheline. Le TER est sans doute l'un des plus beaux succès de la décentralisation, puisque les décisions sont désormais prises par les élus des territoires. Bien que le transfert de ressources en provenance de l'État fasse débat, les investissements des régions sont en augmentation constante. Rappelons que, lorsque les régions sont devenues autorités organisatrices, personne ne voulait des TER ; aujourd'hui, cette si belle réussite suscite même l'intérêt de la concurrence. Il est en tout cas satisfaisant de constater que le modèle français, que l'on dit parfois archaïque, est capable de répondre aux attentes des usagers ou plutôt des clients – puisque, selon le mot de Louis Gallois, « le client est un usager qui a le choix » – et a montré toute sa pertinence économique, avec près de 6 000 trains par jour pour 3 000 gares desservies et 780 000 voyageurs quotidiens.

Les financements étant conventionnés, je me dois de donner quelques chiffres. Alors que, pour les TET, le voyageur paie 80 % du prix du billet – les 20 % restants provenant de l'État –, la répartition pour les TER est de 30 % pour le voyageur et 70 % pour la région. Il y a peut-être là matière à réflexion si l'on veut améliorer l'efficacité du système, y compris pour les finances publiques. Le rôle de la SNCF est d'appeler l'attention des autorités politiques sur ces questions qu'il ne lui appartient évidemment pas de trancher.

Avec Keolis et Effia, le groupe SNCF veut se donner les moyens d'animer l'ensemble de la chaîne de transports, depuis le parking jusqu'à la desserte des aéroports par les TGV. Keolis exploite et commercialise tous les modes de transport, du vélo jusqu'au tram-train en passant par le bus, le car, le covoiturage et le taxi. Notre préoccupation est de développer la multimodalité, (manière d'organiser harmonieusement les modes de transport entre eux, au service des territoires, de leurs spécificités, et de toutes les catégories de voyageurs). Il est sans doute abusif de parler de « logistique des voyageurs » comme de celle des marchandises, mais le principe est bien de trouver la meilleure solution, du point de vue économique comme du point de vue écologique, afin d'offrir aux territoires et à leurs habitants l'ensemble des services qu'ils attendent.

C'est aussi dans le transport en milieu rural que se joue l'avenir de la SNCF. La multimodalité doit apporter, dans certains territoires, des réponses « sur mesure » afin de proposer, en plus du ferroviaire qui reste bien entendu l'ADN de l'entreprise, des modes complémentaires à la portée de tous, et qui peuvent évoluer d'ailleurs suivant les souhaits des décideurs locaux et les décisions de l'État. Rien ne serait pire, dans ces conditions, qu'une fossilisation des dessertes. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que nous créons chaque année davantage de dessertes que nous n'en supprimons, même si ces suppressions font davantage parler d'elles.

**M. Bernard Lesterlin.** Tous modes de transports confondus ?

**M. Stéphane Volant.** Oui : je ne parle pas seulement du ferroviaire, qui, bien que l'on y soit légitimement très attaché, n'est pas toujours le mode le plus pertinent. Dans certains hameaux qui ne seront jamais desservis par le train, les taxis-TER offrent par exemple une solution adaptée. Certains conseils régionaux ajustent en ce sens leurs financements pour tenir compte à la fois de leur capacité budgétaire et des demandes des territoires.

J'appelle donc votre attention sur l'intérêt de la multimodalité. Un territoire ne doit pas se désespérer d'une moindre desserte par le fer si des transports mieux adaptés et moins coûteux peuvent lui être substitués, pourvu qu'il y ait interconnexion.

**M. Bernard Lesterlin.** N'oublions pas les objectifs du Grenelle.

**M. Stéphane Volant.** C'est pourquoi j'évoquais l'« écomobilité » : au-delà de l'extension éventuelle du réseau ferroviaire, il convient de garder à l'esprit le double souci de l'économie et de l'écologie.

Grâce à l'accord « Plus de services au public », que nous avons signé avec le ministère de l'espace rural et de l'aménagement du territoire le 28 septembre dernier, une expérimentation d'offre de nouveau canal de distribution billettique très prometteuse a été lancée dans 23 départements. Elle se fait en mutualisation avec La Poste, les syndicats d'initiative et des commerçants de proximité. Il conviendra de tirer tous les enseignements de cette expérimentation afin de doter nos territoires de moyens modernes, et peut-être même plus innovants que dans des zones plus peuplées.

Bien que les taxis à la demande sous enseigne TER donnent pleine satisfaction, 0,5 % seulement de nos concitoyens y ont accès ; il s'agit donc, pour Keolis et d'autres opérateurs, d'un marché d'avenir.

Associer économie et écologie, favoriser la multimodalité en évitant les redondances – certains départements encouragent la construction d'axes routiers parallèles aux lignes de chemin de fer ! – et conjuguer nos moyens : telles sont les conditions qui nous permettront non seulement de conforter l'existant mais de le compléter, afin de servir au mieux tous les territoires, à commencer par les territoires ruraux dont la desserte est inscrite dans le code génétique de la SNCF.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Les TER sont donc, selon vous, une vraie réussite de la décentralisation ?

**M. Stéphane Volant.** Je le crois : l'offre a été multipliée de façon exponentielle et, désormais, les Français savent même que le TER est une compétence des conseils régionaux. Les conseils régionaux discutent les dessertes ou le prix des billets, mais leur mission d'autorité organisatrice fait l'objet d'un vrai consensus, comme ses succès.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Globalement, l'offre aux voyageurs a donc progressé...

**M. Stéphane Volant.** Certainement.

**Mme Anne Barlet, directrice déléguée aux affaires publiques de la SNCF.** En 2012, elle augmentera de 2 %.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le nombre de voyageurs a-t-il augmenté ?

**M. Stéphane Volant.** Oui, de façon exponentielle aussi. On compte aujourd'hui 780 000 voyageurs quotidiens et 306 000 abonnés. Pour ces usagers, le TER est donc devenu vital. Le trafic a crû de 60 % de 1998 à 2008, et il devrait quadrupler d'ici à 2030.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Cela a aussi permis de moderniser des lignes qui, sans l'intervention de l'État, de la région et de RFF, étaient vouées à la fermeture. Est-ce à dire qu'il n'y aura plus de suppression de lignes ferroviaires dans les années à venir ?

**M. Stéphane Volant.** Ce sont l'État et RFF qui décident de la suppression des lignes. À ma connaissance, il n'y a pas de programme de cette nature.

**M. Loïc Charbonnier.** Au contraire : l'objectif est plutôt de réhabiliter les lignes dans la mesure du possible. La désaffectation, si elle est souhaitée par une collectivité, fait l'objet d'une procédure de concertation préalable.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Sans parler de programme, peut-être y a-t-il des projets. Il n'y a pas de programme de fermeture des trésoreries, mais elles ferment les unes après les autres !

**M. Stéphane Volant.** Nous nous engageons, avec l'État et RFF, dans un grand programme de rénovation, qui a d'ailleurs pour effet de perturber le trafic jusqu'en 2015. Vu du transporteur, le sujet n'inspire donc aucune inquiétude.

**M. Bernard Lesterlin.** L'argumentaire de M. Volant sur la multimodalité et l'intermodalité est fort sympathique. Je conçois qu'il soit tentant, pour la SNCF, de transférer vers la route des trafics aujourd'hui assurés par des lignes dont la rentabilité reste à démontrer – d'autant plus tentant qu'elle est le premier transporteur routier en France ! La Deutsche Bahn a hérité d'un réseau plus dense ; en outre, le Parlement allemand n'a pas séparé l'exploitation de l'infrastructure et elle est moins touchée par la concurrence puisque chaque société de Land est une entité juridique distincte. Ainsi, la desserte des territoires ruraux est plus dense en Allemagne, et la tentation de fermer des lignes bien moindre qu'en France où la suppression de lignes et de gares de fret a mis sur les routes des milliers de semi-remorques.

Si les TER sont un succès économique, il est dommage que seulement 0,5 % de la population ait accès à certains modes de transport innovants, qui sont des enjeux essentiels de l'aménagement du territoire en milieu rural. Pourriez-vous citer des exemples concrets, qui montreraient aussi que l'abandon du fer ne remet pas en cause les objectifs du Grenelle ? Avez-vous des chiffres prospectifs sur l'intermodalité et la multimodalité ?

**M. Stéphane Volant.** Je n'ai pas de chiffres précis, mais nous travaillons à ce que j'appellerai le « sans coutures », de façon que la billettique, la signalétique, les horaires et les tarifs ne soient pas des obstacles au passage d'un mode de transport à un autre. Nous comptons à notre actif de belles réussites : harmonisation des horaires et des tarifs avec des compagnies départementales de bus, mise au point de cartes valables pour plusieurs modes de transport... Outre ces mesures de bon sens, qui n'existaient pas il y a seulement quelques années, nous expérimentons des outils techniques en coopération avec la DATAR. Il est désormais possible, par exemple, d'éditer des billets de TER dans certaines boulangeries : de nombreux usagers n'utilisent pas l'internet, et n'ont évidemment pas de gare à côté de chez eux.

C'est aussi par la mise en œuvre de cette multimodalité « sans couture » que la SNCF se démarquera de ses concurrents. N'oublions pas que le marché fret est aujourd'hui libéralisé, et qu'un rapport parlementaire sur l'ouverture à la concurrence des TER vient d'être remis au secrétaire d'État chargé des transports. Le territoire, qu'il soit rural ou non, est pour la SNCF un « fonds de commerce », si vous me passez l'expression, lui permettant de mettre en avant sa propre valeur ajoutée auprès des décideurs publics – par exemple en assurant la connexion du réseau local au réseau européen. J'espère que les préconisations de votre mission nous inciteront à œuvrer en ce sens.

**M. Bernard Lesterlin.** Avez-vous envisagé d'investir dans des parcs de véhicules hybrides, pour les mettre à la disposition de vos clients dans les gares ? On éviterait ainsi de mettre sur les routes des voitures qui ne transportent qu'un seul passager.

**M. Stéphane Volant.** Oui. Nous travaillons à l'association du train et du vélo, lequel, sans être un mode hybride, est plus écologique encore. Au risque de vous surprendre, la flotte de Geodis s'équipe actuellement de moteurs « Grenello-compatibles ». Les minibus à la commande ou les taxis-TER montrent que l'« écomobilité » est au cœur de nos préoccupations. Quoi qu'il en soit, mieux vaut des covoiturages, des bus et des TER pleins que des trains presque vides. L'empreinte carbone, sans parler de l'aspect économique, doit évidemment être prise en compte.

**M. Bernard Lesterlin.** Que dire de l'empreinte carbone des semi-remorques que vous mettez sur les routes en fermant des lignes ?

**M. Stéphane Volant.** Suite aux deux lettres de mission que le Président de la République a adressées à Guillaume Pepy, la SNCF s'est engagée à respecter les objectifs du plan fret, chiffres à l'appui. Nous sommes en train d'y travailler, tout comme nos concurrents. Même si certains chiffres peuvent laisser croire que le fret ferroviaire est en recul par rapport au fret routier, nous commençons à inverser cette tendance. Nous serons donc au rendez-vous en 2012.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Notre mission se rendra prochainement dans la Somme, la Dordogne, l'Allier et le Jura : l'un de ces départements est-il concerné par l'expérimentation menée dans le cadre de l'accord « Plus de services au public » ?

**M. Stéphane Volant.** Non.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En 1986, vice-président de la région Picardie, j'étais en charge des infrastructures et des transports. Dans les conventions relatives aux trains régionaux, les principales difficultés que nous rencontrions avec la SNCF concernaient la desserte des zones rurales et le lien entre l'Oise et Paris. Cette expérience me permet d'apprécier à sa juste valeur le succès du TER, qui suscitait beaucoup de scepticisme en cette période des débuts. Même si l'on peut toujours faire mieux, les chiffres que vous avez cités montrent l'engouement du public pour ces trains, ainsi que l'enthousiasme de certaines régions, quelles que soient les majorités qui les dirigent.

Les programmes de construction de logements doivent prendre en compte, dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCOT), les dessertes ferroviaires. Observe-t-on une adéquation entre la carte de ces dessertes et les zones d'habitation les plus recherchées ? De fait, l'aménagement du territoire est souvent un critère décisif pour le choix du logement. La DATAR a-t-elle mené des études sur le sujet ?

**M. Stéphane Volant.** À ma connaissance, de telles études n'ont été effectuées qu'en Alsace. En revanche, le phénomène de flambée des prix à proximité de nouvelles dessertes – notamment par TGV – a été très précisément observé. Certaines personnes font même métier d'anticiper d'éventuelles plus-values et de spéculer sur l'arrivée de ces nouvelles lignes. On

pourrait d'ailleurs trouver là des ressources nouvelles pour financer le développement des offres dans d'autres régions.

**M. Pascal Mignerey, Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** La DATAR publiera au deuxième semestre la bibliographie des 150 études à caractère socio-économique qui ont abordé en France les effets territoriaux de la grande vitesse ferroviaire. S'agissant d'infrastructures d'une telle ampleur, et à la différence de ce qui se passe en milieu rural où les réseaux sont beaucoup plus ténus et beaucoup plus anciens, il est en effet possible de comparer la situation avant et après l'aménagement. Les effets du TGV sont assez variés, et ne concernent pas uniquement les grandes métropoles, mais aussi les villes moyennes. Cependant, ils ne sont pas toujours positifs.

**M. Stéphane Volant.** En effet. À Vendôme résident par exemple ce que nous appelons des « migrants alternants », c'est-à-dire une clientèle utilisant la ligne à grande vitesse pour ses trajets domicile-travail. Or on peut se demander s'il est normal qu'on parcoure chaque jour 500 kilomètres pour aller travailler à Paris et en revenir. Le TGV doit-il être utilisé comme un RER ?

**M. Bernard Lesterlin.** C'est aussi affaire de politique tarifaire...

**M. Stéphane Volant.** Certes, nous proposons des cartes d'abonnement, car nous allons chercher le client là où il se trouve et l'emmenons là où il a envie d'aller. Il reste qu'en termes d'aménagement du territoire, la question mérite d'être posée – même si la SNCF ne détient pas la réponse. Pour ces « migrants alternants », la ligne à grande vitesse a un caractère vital. Tout retard, qu'il soit dû à des travaux ou à toute autre raison, leur est insupportable. Or sur certaines lignes, des TGV à 320 kilomètres-heure se succèdent toutes les trois ou quatre minutes, si bien que la moindre difficulté en entraîne d'autres en cascade. Il serait peut-être souhaitable de desserrer un peu la cadence sur ces lignes.

**M. Bernard Lesterlin.** Il ne faut pas tout mélanger. L'effet positif d'une ligne à grande vitesse sur le développement économique est attesté par de nombreux exemples. Mais le rôle de pompe aspirante qu'elle joue en permettant à certains d'habiter « au vert » tout en travaillant en région parisienne ne concerne pas une population équivalente. Si c'était le cas, il faudrait s'opposer à la réalisation de la POCL car elle aurait pour effet de vider définitivement l'Allier de sa population... Or nous sommes d'ardents défenseurs de cette ligne, dont la construction pourrait convaincre les investisseurs de s'éloigner de l'agglomération parisienne pour se tourner vers d'autres régions de France qui en ont bien besoin.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La SNCF est liée aux régions par des conventions négociées à intervalles réguliers, portant sur le matériel, sur la rénovation des gares, sur les tarifs, sur les horaires, etc. Les politiques menées par les conseils régionaux sont-elles homogènes ? Peut-on identifier des régions où ces sujets sont mieux traités ? La décentralisation, dont l'intérêt est incontestable par ailleurs, ne se traduit-elle pas par des inégalités de traitement entre usagers ?

**M. Stéphane Volant.** Vous me demandez de porter un avis sur ce que demande mon client – un client particulier de surcroît puisqu'il s'agit d'une autorité politique. Même si cela se justifiait, je me garderais donc bien d'émettre un jugement trop tranché. Mais, de toute façon, je peux vous assurer que toutes les régions ont la même volonté de développer l'offre de transport collectif. Les disparités, quand elles existent, tiennent à l'adaptation aux situations locales des offres de transport proposées par les régions : les plus urbaines vont par exemple insister plus volontiers sur le trajet entre domicile et travail ou sur les tarifs destinés aux chômeurs, tandis que les régions rurales développeront d'autres politiques

d'incitation. Ces éventuelles disparités sont donc autant liées à la spécificité des territoires concernés qu'à l'ambition des élus en matière de transport. En tout état de cause, les politiques menées n'ont jamais pour objectif la réduction de l'offre. On ne peut dire d'aucune région qu'elle est à la traîne ou ne joue pas le jeu. Tout au plus certaines ont-elles bénéficié d'un temps d'avance pour avoir expérimenté cette compétence transports avant sa généralisation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Certaines sont aussi plus riches.

**M. Bernard Lesterlin.** Cela compte pour le renouvellement du matériel.

**M. Stéphane Volant.** Dans ce domaine, les régions ont investi 6,5 milliards d'euros depuis 2002, si bien qu'à la fin de l'année, 90 % du matériel était neuf. Les efforts consentis sont donc colossaux et contribuent à la réussite exemplaire du TER.

**M. Bernard Lesterlin.** Avez-vous calculé ce que représente cet investissement par rapport à la population concernée et pour chaque usager ?

**M. Stéphane Volant.** De tels ratios ont été calculés par *Ville, rail et transports*, un magazine faisant autorité dans notre profession, qui publie chaque année un palmarès des régions les plus méritantes en matière d'exploitation des TER.

**M. Jean Sivardière, président de la Fédération nationale des associations d'usagers de transports (FNAUT).** Mais ce palmarès ne tient pas compte de la densité démographique, un paramètre pourtant fondamental. Il conduit à comparer des régions comme l'Alsace et le Limousin, qui n'ont pourtant rien de commun.

Pour sa part, la FNAUT a lancé une étude qui montre une corrélation entre les différents paramètres caractérisant l'exploitation d'un TER – comme le taux de couverture des dépenses par les recettes ou le nombre de kilomètres effectués en train par habitant – et la densité démographique de la région concernée. Si on classe les régions en cinq catégories, de très dense à très peu dense, on s'aperçoit que ces paramètres sont homogènes à l'intérieur de chaque classe de régions – mais non entre toutes.

**M. Bernard Lesterlin.** Il serait intéressant de parvenir à calculer l'attractivité du transport ferroviaire. Celle-ci est liée à la qualité de la politique menée par l'autorité organisatrice, mais aussi à la qualité du matériel, à la ponctualité, et plus généralement à tous les éléments incitant à recourir à ce mode de transport plutôt qu'à un autre, moins écologique.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** On peut également se demander si les 780 000 voyageurs quotidiens ou les 306 000 abonnés sont répartis équitablement ou s'ils sont plus nombreux dans telle ou telle région, compte tenu de la densité de population.

**M. Bernard Lesterlin.** Par ailleurs, que faire dans les zones rurales, par définition moins denses – et qui sont celles qui nous occupent ici ?

**M. Stéphane Volant.** Il faut rappeler que le train est un transport populaire. Nous nous honorons d'ailleurs de proposer la grande vitesse la plus populaire d'Europe, y compris du point de vue tarifaire. S'agissant des territoires ruraux les moins peuplés, j'insiste sur l'avantage qu'il y a à encourager, en connexion avec le réseau ferré national, le recours à d'autres modes de transport, pour autant qu'ils soient connectés, écologiques et économiques. Il n'y a pas de honte, dans certains territoires qui ne seront jamais desservis par le chemin de fer, à proposer des modes alternatifs au rail. Le concept de « bus TER » n'a rien de choquant dès lors que le véhicule est doté de la bonne motorisation : cela peut permettre à un artisan de rester dans son village, ou à l'habitant d'un canton non desservi par le chemin de fer d'accéder à la ville voisine. Même si son ADN reste ferroviaire et s'il doit

continuer de consacrer au moins la moitié de son activité au rail, c'est dans cette direction que travaille le groupe SNCF : le développement de modes de transport complémentaires.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Cela se pratique déjà.

**M. Stéphane Volant.** Oui, mais pas à une échelle industrielle.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il y a vingt-cinq ans, la décision a été prise de supprimer un maillon central de la ligne Bordeaux-Aurillac, la voie reliant Sarlat à Saint-Denis-près-Martel. Les voyageurs en provenance de Bordeaux n'ont donc d'autre choix, en arrivant à Sarlat, que de prendre un bus pour se rendre à Souillac ou à Brive. Je ne trouve pas cela choquant. En revanche, je trouve choquant que l'on ait démantelé une ligne qui, aujourd'hui, retrouverait tout son intérêt économique et touristique. De même, il y a vingt-cinq ans, les communes ont vendu les chemins ruraux sans imaginer qu'un jour, les gens voudraient les emprunter pour leurs promenades.

Ce que vous dites du succès des TER et de l'action des régions me rassure sur le sort de certaines lignes de chemin de fer délaissées. Mais dans la mesure où on ne peut pas faire venir le train dans tous les chefs-lieux de canton de France – et d'ailleurs, personne ne le demande –, il est naturel d'avoir recours au transport multimodal pour permettre l'accès des usagers à des gares.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Entre Le Tréport et Abbeville circulent dans chaque sens deux trains par jour. Dans l'intervalle, des cars prennent le relais, parce que le nombre de voyageurs est insuffisant pour justifier l'usage du chemin de fer. Cela ne me choque pas du tout.

**M. Bernard Lesterlin.** Mais on sait ce qu'a donné l'application au fret de ce raisonnement. Vous essayez aujourd'hui de remonter une pente bien raide.

**M. Stéphane Volant.** Elle est raide, certes, mais vous pouvez être confiants dans l'engagement national en faveur du fret : je vous donne rendez-vous en 2012.

Il est vrai que le service de fret a été bien malmené ces dernières années, y compris par certains clients. C'est notamment le cas des forestiers qui, malgré des tarifs fortement dégradés, n'ont jamais confié plus de 10 % de leur production au rail. Ils protestaient dès que l'on parlait d'augmenter ces tarifs ou de réduire l'offre, et ce, alors même qu'ils ne payaient pas le coût réel du transport. Or le fret n'est pas un service public et ne bénéficie d'aucune aide ni d'aucune compensation. N'écoutons donc pas ceux qui se plaignent des aménagements d'une desserte alors qu'ils n'utilisent jamais le train.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Pour ma part, je comprends que le transport de bois par chemin de fer ait été abandonné : il coûtait trop cher à la SNCF. Et il est vrai que les forestiers refusaient d'en payer le prix. Le problème est que, contrairement au fret ferroviaire, le transport routier ne coûte presque rien.

Cela étant, il est difficile pour nos concitoyens de comprendre que dix gares de fret aient été fermées en quinze ans dans le département de la Dordogne. Et c'est encore plus difficile pour les élus, à qui l'on a demandé de regrouper l'offre et de financer des plateformes de chargement avant de se désengager une fois les travaux effectués. Mais moi, j'ai compris : cela coûtait trop cher à la SNCF et le transport routier est meilleur marché.

**M. Bernard Lesterlin.** Mais il ne l'est que parce que ses utilisateurs ne paient pas le coût réel.

**M. Jean Lenoir, vice-président de la FNAUT.** Il n'y a certes pas de déshonneur à passer, dans certains cas, du rail à la route, mais il n'y en a pas davantage à faire l'inverse.

Le rail est en effet le seul moyen de transport permettant de pratiquer le cabotage de manière économique. La ligne desservant Cahors et Souillac en constitue un excellent exemple.

Arrêter un train ne coûte rien, financièrement parlant : cela fait perdre quelques minutes, mais ceux qui sont vraiment pressés préféreront de toute façon prendre le TGV ou l'avion. En revanche, la desserte de petites villes à caractère rural permet de générer un trafic supplémentaire important. Il faudrait donc exploiter au maximum de tels créneaux. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Je prendrai un autre exemple, celui de la ligne reliant Metz à Lyon, qui est très bien équipée et électrifiée. Elle est doublée par un important trafic autoroutier parallèle. Or quand on a remplacé les trains Corail par des TGV destinés à assurer de la longue distance vers Marseille ou Montpellier – ce qui est une très bonne chose –, on a malheureusement supprimé la desserte de petites villes intermédiaires comme Neufchâteau ou Toul, le tout sans gain de temps significatif. Nous contestons une telle politique. Le rail peut servir de support à un trafic de cabotage à condition de faire preuve d'une volonté politique affirmée.

La convention relative aux trains d'équilibre du territoire (TET) repose sur des principes excellents, que nous approuvons : l'État est autorité organisatrice, le TGV et l'autoroute contribuent au financement de ces liaisons reconnues de service public... Mais il convient de veiller à ce que la qualité des services – facteur majeur du développement des TET – soit assurée et que les dessertes soient établies en concertation entre les usagers, l'autorité organisatrice et l'opérateur ferroviaire. C'est à ces conditions que progresseront non seulement les grandes villes, mais surtout les villes moyennes intermédiaires, qui appartiennent au monde de la ruralité.

**M. Jean Sivardière.** D'une manière générale, les décideurs politiques jugent nécessaire, voire indispensable de développer le système routier pour favoriser le développement économique. Nous contestons cette idée, et nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls. Il y a trente ans, l'économiste François Plassard réfutait déjà cette thèse dans son livre *Les autoroutes et le développement régional*. Plus récemment, commentant le SNIT, Yves Crozet, directeur du laboratoire d'économie des transports de Lyon, s'est exprimé dans le même sens.

Certaines villes bénéficient de dessertes d'une grande qualité sans que le développement économique suive. Ainsi, Vienne dispose d'un carrefour autoroutier, d'un carrefour ferroviaire, du Rhône et même, jusqu'à l'arrivée du TGV, d'un aéroport. Or c'est la ville de la région Rhône-Alpes où le taux de chômage est le plus élevé. Cela prouve que de nombreuses infrastructures de transport n'entraînent pas automatiquement le développement.

À l'inverse, certaines villes se sont développées sans infrastructures. François Plassard citait le cas de Cholet et d'Oyonnax, petites villes situées en pleine zone rurale et que leur enclavement n'a pas empêché de devenir des centres industriels, spécialisées l'une dans le textile, l'autre dans le plastique. Mais pendant très longtemps, le meilleur exemple a été Grenoble : Raoul Blanchard, dans son ouvrage sur *Les Alpes françaises*, s'étonnait qu'une ville si enclavée puisse être aussi prospère. Sa conclusion était que le développement économique tenait moins aux infrastructures de transport qu'aux ressources naturelles, à la qualité de la main-d'œuvre et à l'intelligence des habitants.

En zone rurale, l'implantation d'entreprises autour des échangeurs nourrit l'idée selon laquelle l'autoroute favorise la création d'emplois. C'est par exemple le cas à L'Hospitalet-du-Larzac, au sud de Millau. Mais ces entreprises sont-elles nouvelles ? En fait, une bonne partie d'entre elles viennent de zones moins bien desservies. Ainsi, deux étaient auparavant implantées au Vigan. Pour les responsables politiques de l'Aveyron, l'autoroute

A 75 est formidable, puisqu'elle crée des emplois dans le département. Mais elle en fait perdre dans le Gard !

Bien loin d'irriguer les régions, les autoroutes les assèchent, parce que le trafic est canalisé. Les responsables de la petite localité de Saint-Marcellin, dans la basse vallée de l'Isère, avaient réclamé le passage de l'A 49, entre Grenoble et Valence. Mais après son ouverture, les hôteliers et les restaurateurs ont noté une diminution de leur clientèle : les Suisses se rendant sur la Côte d'Azur ne s'y arrêtaient plus pour déjeuner. Un autre effet est l'aspiration des petites villes par les grandes. Ainsi, la Maurienne est désormais une banlieue de Chambéry.

Un trop fort développement du réseau autoroutier a également l'inconvénient – surtout quand il s'agit d'infrastructures gratuites, comme l'A 75 – de rendre non concurrentiel le réseau ferroviaire classique. Ce dernier a été délaissé au point de devenir moins performant. Le problème concerne aussi bien les TET que le fret ferroviaire.

Faut-il poursuivre l'extension du réseau autoroutier, comme le SNIT le recommande ? Nous sommes dubitatifs au vu des chiffres de fréquentation de l'A 65, ouverte récemment entre Pau et Langon, et dont le seuil de rentabilité est de 20 000 véhicules par jour. Alors que la prévision de trafic à l'ouverture était de 9 000 véhicules par jour, il n'y en a finalement que 4 500.

Un autre inconvénient des autoroutes de liaison est qu'elles favorisent la fuite des habitants à vingt ou trente kilomètres de la ville centre où les emplois restent concentrés : elles alimentent donc la périurbanisation. Vouloir développer à tout prix le réseau routier et autoroutier nous semble donc inadapté, surtout si l'on songe au niveau que pourrait atteindre le prix du pétrole, à l'aggravation de la dépendance énergétique et à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

« Un jour, il faudra les labourer », disait Alfred Sauvy des autoroutes. Il n'avait pourtant rien de l'écologiste barbu.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Vous êtes parfaitement libre de votre opinion mais je suis élu d'un département qui, il y a encore dix ans, ne comptait aucune autoroute, bien qu'il soit le troisième de France par la superficie et compte une population très dispersée de 400 000 habitants. Depuis la construction de l'A 89, notre vie a changé. Nous sommes désormais à une heure de Bordeaux, la capitale régionale. Nos entreprises n'ont pas été aspirées, mais l'autoroute leur a certainement permis de rester. Nous sommes également à trois heures de l'Espagne, et grâce à nos efforts de promotion, durant les vacances de Pâques, on entend plus parler espagnol que français sur le marché de Sarlat. Tout cela, nous le devons à l'autoroute.

Pour ce qui est de l'autoroute entre Pau et Langon, le trafic est bien celui que vous dites, mais j'attends de connaître son évolution dans les prochaines années. J'attends également de l'État français qu'il construise une véritable liaison transpyrénéenne là où elle est prévue, au niveau du tunnel du Somport. Les Espagnols ont fait leur part en traçant une route remarquable sur leur versant. Nous, nous n'avons toujours rien fait dans la vallée d'Aspe. C'est seulement quand la liaison vers l'Espagne sera améliorée que la fréquentation de l'A 65 augmentera.

À Sarlat se trouve une usine de fabrication d'aiguilles chirurgicales – la deuxième du monde – et une autre usine produit des sondes en matière plastique à usage médical. Que font-elles là ? Leur présence tient à l'intelligence de ceux qui, il y a plus de cent ans, ont créé ces activités. Nous avons eu la chance qu'elles n'aient pas été délocalisées depuis. Il est donc vrai que le développement local ne tient pas seulement aux infrastructures routières, mais

tout de même ! À Saint-Flour, soixante entreprises se sont implantées en douze ans sur les deux zones d'activités attenantes à l'A 75.

**M. Jean Sivardière.** Mais d'où viennent-elles ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Pas de Clermont-Ferrand. L'autoroute a bien plutôt fait que ces entreprises n'ont pas eu besoin de partir vers la capitale régionale : étant à Saint-Flour, elles ont pu y rester.

**M. Jean Sivardière.** Que se passera-t-il quand le prix du baril de pétrole atteindra 200 dollars ? C'est un élément dont il faut tenir compte : le rôle des responsables politiques n'est-il pas d'avoir vingt ans d'avance ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je suis un fanatique de la relocalisation agricole et industrielle : l'emploi doit être proche des habitants. Il y a vingt ans, à 60 kilomètres de Bordeaux, les élus ne jugeaient pas utile d'attirer des entreprises ; ils préféraient construire des logements pour des gens qui iraient travailler dans la capitale régionale. Aujourd'hui, ce trajet de 60 kilomètres coûte fort cher en carburant ! Cela étant, dans vingt ans, les gens continueront à se déplacer.

**M. Jean Sivardière.** Oui, mais comment ?

**M. Jean Lenoir.** Au Somport, si on se contente d'un aménagement routier, vous aurez des trains de camions dans la vallée. Un axe ferroviaire moderne permettrait de transporter l'équivalent de marchandises.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il est évident que nous verrons des trains de camions dans la vallée d'Aspe si on améliore la route, et cela même si la ligne Pau-Canfranc est remise en service. Ces camions, nous les voyons déjà au Perthus et à Hendaye.

**M. Jean Sivardière.** Mais nous en verrons autant dans la vallée d'Aspe qu'à ces deux passages. L'expérience montre en effet que les nouvelles infrastructures ne résolvent pas les problèmes de congestion ; elles ne font qu'induire du trafic supplémentaire.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ce ne sont pas les infrastructures, mais l'activité qui a cet effet. Si les autoroutes de la mer se développaient pour de bon, elles se substitueraient au trafic routier. Mais aujourd'hui, transporter des marchandises entre Bilbao et Le Havre par bateau ou par train coûte plus cher que de le faire par camion.

**M. Jean Lenoir.** Avec les méthodes comptables actuelles.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** De même, le mouton importé de Nouvelle-Zélande et consommé à Limoges, après un trajet de 22 000 kilomètres, coûte moins cher que celui qui a été produit dans le Limousin !

**M. Jean Sivardière.** C'est bien ce que nous déplorons : les coûts externes des transports ne sont pas intégrés dans la tarification.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Cela étant, je suis persuadé que cela ne durera pas.

**M. Jean Sivardière.** J'en viens maintenant aux transports collectifs. Dans les zones dépourvues de liaisons ferroviaires, le seul recours est une desserte routière par autocar. Or, même si elle s'est de toute évidence améliorée depuis dix ou quinze ans, la qualité de service des réseaux départementaux d'autocars reste très insuffisante. Le cahier de doléances que nous avons mis à la disposition des transporteurs montre qu'il reste beaucoup à faire en ce domaine, notamment en ce qui concerne l'amplitude horaire, la fréquence des trajets, l'information ou le confort.

Le problème est celui du coût de telles liaisons dans des zones où la densité de population est faible. C'est pourquoi il convient de songer à des dessertes plus légères, par taxi ou transport à la demande. Mais il est étonnant que ne soit pas développée en France une formule qui rencontre depuis longtemps un grand succès en Suisse et en Autriche, celle du car postal, associant transport des voyageurs et petite messagerie, et qui permet de mutualiser les coûts d'exploitation.

Le covoiturage, évoqué par M. Volant, est également une formule intéressante, à condition d'être conçu comme un complément du transport collectif régulier – pour faire du « rabatement », par exemple. Or les conseils généraux cherchent à le développer sans se préoccuper de cette complémentarité. On peut alors craindre une concurrence qui retardera l'émergence du transport collectif dans les zones où il pourrait trouver un créneau.

Lorsqu'une voie ferrée est disponible, elle doit constituer l'ossature du système de transport collectif, ce qui suppose que l'autocar soit utilisé soit comme mode de transport de rabatement, soit comme complément de la desserte ferroviaire, à condition toutefois d'utiliser un itinéraire différent. Par exemple, la liaison entre Quimper et Brest est assurée aussi bien par des trains que par des cars, mais les trajets sont sensiblement distincts. En revanche, entre Nice et son arrière-pays, le train et l'autocar sont en concurrence frontale : le second emprunte la nationale 202 qui passe à dix mètres de la voie ferrée ! En outre, le département a fixé le prix du trajet à 1 euro sans se soucier des conséquences pour le chemin de fer.

Selon nous, il conviendrait de revoir les compétences des conseils généraux en matière de transports. La région s'occupe des trains, les départements des cars, et il y a très peu de coordination entre eux. Il en résulte des doublons, et donc des gaspillages. Les transports de proximité – services de marché, transports scolaires – doivent naturellement rester de la compétence des départements, mais les services périurbains devraient être intégrés aux services urbains, et les services interurbains regroupés avec les TER.

On affirme souvent que le TER n'est pas écologique. L'ADEME, en particulier, avance que le remplacement d'un train par un autocar permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Mais elle oublie que le transfert d'un service du rail vers la route entraîne des pertes importantes de clientèle – entre 30 et 50 %. À l'inverse, lorsqu'on a rétabli la liaison ferroviaire entre Nantes et Pornic, auparavant exclusivement assurée par des autocars, on a vu la clientèle tripler.

La comparaison est également faussée par une surestimation du taux de remplissage de l'autocar. Le calcul prend en effet en compte les autocars de tourisme qui, par définition, sont toujours bien remplis. Il faut donc être très prudent lorsqu'on manie l'argument écologique dans ce débat.

Ajoutons à cela qu'un certain nombre de TER diesel circulent sous caténaires – du moins sur une partie de leur trajet. L'utilisation de matériel hybride permettrait de rendre la comparaison entre autocar et train beaucoup plus favorable à ce dernier.

Le train express régional (TER) est également jugé trop coûteux par certains, alors que les régions connaissent des difficultés financières. Quitte à appliquer un taux assez bas dans les zones non urbaines, on pourrait réfléchir à une extension à l'ensemble du territoire du versement transport acquitté par les entreprises, ce qui procurerait une ressource pérenne. Mais on peut commencer par réduire les coûts du TER : en améliorant la qualité de service trop souvent médiocre – horaires inadaptés aux déplacements domicile-travail, correspondances ou rabatement par autocar mal assurés –, on augmenterait la clientèle et donc les recettes. Ces trains gagneraient également en attractivité si la vitesse de circulation n'était pas réduite sur certaines lignes pour des raisons de sécurité. Ainsi, entre Nantes et

Bordeaux, le pont de la Bretonnière est franchi à seulement 40 kilomètres-heure ! Souvent, un investissement de quelques dizaines de millions d'euros suffirait pour supprimer ces causes de ralentissement.

Il est également possible de réduire les coûts d'exploitation. Nous suggérons d'expérimenter la concurrence, en commençant par les lignes menacées de fermeture, pour voir si un autre exploitant que la SNCF ne pourrait pas à la fois réduire les coûts et améliorer la qualité de service. Nous citons toujours l'exemple d'une ligne bretonne, Carhaix-Guingamp-Paimpol, que la SNCF a affermée à la CFTA – Société des chemins de fer et transports automobiles. Celle-ci a montré tout ce qu'il était possible de faire pour accroître la clientèle : amélioration des correspondances avec la ligne Rennes-Quimper, prise en charge du transport scolaire, utilisation d'un matériel roulant pouvant être conduit par un seul agent polyvalent, à la fois conducteur, receveur et responsable du petit entretien...

De même, en Allemagne, la mise en concurrence du réseau ferroviaire n'a pas déstabilisé la Deutsche Bahn, qui n'a perdu que 20 % du marché, mais la qualité de service s'est surtout améliorée, si bien que tout le monde a été gagnant, usagers et contribuables compris.

En France, il est à nos yeux nécessaire de rouvrir un certain nombre de lignes. Même si personne ne peut prévoir quel sera le prix du pétrole dans vingt ans, il sera certainement beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui et il faudra bien alors se poser certaines questions. Après le choc pétrolier de 1974, l'État avait commandé une étude sur l'utilisation possible des voies ferrées déclassées. La société Matra avait répondu à l'appel d'offres et présenté de nombreuses propositions, dont une grande partie étaient proches de celles que nous faisons aujourd'hui.

Bien entendu, il ne faut pas rouvrir n'importe quelle ligne, car certaines zones désertifiées n'ont plus besoin de chemin de fer. Mais, dans les zones périurbaines, le train a un rôle à jouer, d'autant qu'il est possible de densifier le long des voies ferrées. La ville de Munich en est un bon exemple : elle est très peu touchée par la périurbanisation, car elle se développe depuis longtemps « en doigts de gant », c'est-à-dire le long des axes ferroviaires et autour de pôles formés par les gares. On pourrait faire de même en France : Tours, par exemple, est une ville qui possède une étoile ferroviaire à sept branches, mais dont seulement deux ou trois sont vraiment utilisées. Les autres pourraient l'être bien davantage, ce qui éviterait le mitage de l'espace rural.

Le problème est qu'une circulaire – que nous avons vigoureusement combattue à l'époque –, signée de l'ancien secrétaire d'État aux transports Dominique Bussereau, impose de supprimer systématiquement les passages à niveau en cas de réouverture de lignes, ce qui revient pratiquement à doubler les coûts. Il conviendrait de corriger ce texte qui a entraîné un blocage des projets.

Des réouvertures nous semblent également nécessaires pour assurer le trafic de fret de proximité. À cet égard, les opérateurs ferroviaires de proximité – ils sont pour l'instant une dizaine en France – constituent une bonne solution, car ils sont les plus aptes à capter le trafic local, la SNCF pouvant prendre le relais sur la longue distance.

En ce qui concerne les TET, nous sommes très satisfaits de la convention passée entre l'État et la SNCF. Deux questions se posent toutefois. Tout d'abord, la carte Enfant Famille créée au bénéfice des familles défavorisées et utilisable dans les TGV ne donne pas accès aux trains Corail, ce qui est discriminatoire. Autrement dit, la mesure sociale voulue par le chef de l'État a été détournée par la SNCF en mesure commerciale incomplète. Nous demandons donc que cette carte de réduction soit valable pour l'ensemble des trains.

Ensuite, nous craignons que les TET ne soient fragilisés si l'on autorise l'établissement de services express d'autocars empruntant les autoroutes. Nous risquons de voir la clientèle des trains, en particulier la plus modeste – comme les étudiants ou les personnes âgées – partir vers ces modes de transport concurrents.

Je terminerai par la question des aéroports régionaux, dont nous considérons qu'ils sont beaucoup trop nombreux en France – notre pays fait à cet égard figure d'exception en Europe. Ces aéroports, subventionnés par les collectivités, coûtent cher. Certaines lignes d'aménagement du territoire, soutenues par le FIATA, le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien, sont d'ailleurs fort peu utilisées.

Le train de nuit nous paraît une bonne alternative aux lignes régionales aériennes intérieures. Il en est ainsi pour la liaison entre Paris et Aurillac, évoquée tout à l'heure : elle prend six heures, mais avec un bon train de nuit, on ne perd plus de temps, celui du trajet se confondant avec la durée du sommeil. Demandez à Pierre Bernard-Reymond, sénateur des Hautes-Alpes, qui tout au long de sa carrière politique a pris mille fois le train de nuit entre Briançon et Paris : il en est très satisfait.

**M. Stéphane Volant.** J'ai été un peu surpris de vos propos sur la carte Enfant Famille. Sa création résulte certes d'un souhait du Président de la République, mais c'est avec beaucoup de détermination que la SNCF l'a mise en place. Elle est utilisable sur tous les trains à réservation obligatoire, ce qui exclut effectivement les TET. Cette carte permet à des familles très modestes de bénéficier de réductions sur tout notre réseau.

Je rappelle que la SNCF est une société nationale. Trop la critiquer, c'est la dévaloriser. Vue de l'étranger, notre entreprise est magnifique : les services qu'elle rend honorent ce pays et justifient les investissements qu'il consent. Majoritairement, les clients sont satisfaits et ceux qui voyagent sur d'autres réseaux sont même soulagés quand ils rentrent en France.

Bien entendu, tout n'est pas parfait. J'ai évoqué la question des travaux, du cadencement, du renouvellement du matériel roulant... Tous ces changements ne peuvent s'opérer sur un claquement de doigts. Mais lorsqu'on voit ce qui a été fait en quelques années pour les TER, lorsqu'on considère l'ambition affichée pour les TET, le succès des TGV et les investissements prévus pour le Grand Paris, on se dit qu'il y a là un effort collectif qui mérite d'être salué, et non systématiquement dénigré. Et nous avons vu, à propos du fret, comment ceux qui prétendaient faire beaucoup mieux que la SNCF ont échoué. L'intérêt collectif est donc de ne pas dégrader l'image de cette belle entreprise qui est notre patrimoine commun.

**M. Jean Sivardière.** Je ne pense pas que la FNAUT encoure ce reproche. En tant que son porte-parole, je prends toujours grand soin de préciser que la société nationale n'est pas responsable de tous les dysfonctionnements du réseau ferroviaire – en général, elle ne l'est qu'une fois sur deux. Ainsi, lorsque quelqu'un tire un signal d'alarme ou vole des câbles de cuivre, ou quand les infrastructures se dégradent faute d'investissements de la part de RFF, la SNCF n'y est pour rien, et nous le disons. Nous ne la critiquons que lorsque nous l'estimons nécessaire. On nous reproche d'ailleurs souvent d'être trop favorables à la SNCF...

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il est vrai que l'on aime la SNCF. C'est précisément pourquoi on souffre de son absence !

**M. Stéphane Volant.** L'ouverture à la concurrence sera probablement stimulante pour notre entreprise. Il est toujours possible pour la SNCF de faire encore mieux pour la satisfaction de ses clients et de son actionnaire, l'État.

**M. Pascal Mignerey.** Nous avons beaucoup évoqué, aujourd’hui, le transport ferroviaire. Si la population s’oriente de plus en plus vers ce mode de transport, elle tend de plus en plus à raisonner en termes de système de transports – de système multimodal. Or, en milieu rural diffus, ces services – autocar, taxi, covoiturage, transport à la demande – sont assurés pour l’essentiel par des autorités infrarégionales et ont besoin d’être coordonnés. Mais l’implication de la région dans ces territoires se heurte à des difficultés. Il convient certainement à s’attacher à une meilleure organisation des autorités organisatrices de transport.

Autorité organisatrice, l’État l’est pour les TET ; la région l’est pour les TER. Compétente pour l’aménagement du territoire, cette dernière élabore un schéma des infrastructures et des transports et il se trouve aussi qu’elle va également établir un schéma régional « climat air énergie ». On peut donc penser qu’en veillant à la bonne articulation entre ces deux documents, elle peut être à même de régler des questions comme celle, soulevée tout à l’heure, de la centrale de cogénération au bois. Toujours est-il que la politique de proximité en matière d’aménagement du territoire – et donc de transport – doit être largement animée par les régions.

Cependant, une proximité plus grande encore est parfois nécessaire, pour une appréciation plus fine des besoins. Le département est alors appelé à jouer le rôle majeur – l’État lui a d’ailleurs attribué une grande partie du réseau routier. En revanche, ce n’est pas la collectivité la plus compétente pour ce qui est des services de transport, même si elle se charge des liaisons par autocar et du transport scolaire, vitaux pour les ruraux.

Cependant, on assiste aussi à la montée en puissance des intercommunalités, qui devraient jouer un rôle plus important en tant qu’opérateurs de proximité.

Une mission sur la mobilité et les transports dans les territoires ruraux a été récemment confiée à deux inspecteurs généraux : Emmanuel Raoul, pour le conseil général de l’environnement et du développement durable, et Michel Casteigts, pour l’inspection générale de l’administration. Ils sont chargés de réfléchir à une meilleure organisation des AOT en milieu rural et de proposer, le cas échéant, des expérimentations de systèmes nouveaux ou des modifications réglementaires ou législatives. Parallèlement, le Centre d’analyse stratégique réfléchit depuis plus de six mois aux nouvelles mobilités dans les territoires ruraux et périurbains. Son rapport devrait paraître à la fin de l’année. Enfin, un guide sur les offres de transport a été réalisé par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), la DATAR, ETD – entreprises, territoires et développement – et la Direction générale de l’action sociale – car la question de l’accès aux transports en milieu rural comprend un important volet social.

Le problème qui intéresse particulièrement le ministère de l’écologie est le suivant : peut-on vivre en milieu rural diffus sans être strictement dépendant d’une voiture particulière ? Est-il possible de concevoir des systèmes de transport adaptés aux besoins de ces territoires, quitte à cibler des segments de population – personnes âgées ou ménages en grande difficulté – pour lesquels l’accès à la voiture est devenu difficile, sans parler de ceux à qui il est physiquement impossible de conduire ?

Dans un système aussi décentralisé que notre système de transports, l’État a plutôt un rôle de rassembleur : il doit recenser les bonnes pratiques et favoriser – *via* les pôles d’excellence ruraux (PER), par exemple – la diffusion des projets ou formules de transport les plus intéressants. Cependant, il n’existe pas de recette type : chaque dispositif doit être adapté aux caractéristiques d’un territoire.

J’en viens à la question des lignes aériennes. Tout d’abord, monsieur Sivardière, le FIATA n’existe plus depuis 2005, même si des fonds de l’État, gérés par la DGITM et par la

Direction générale de l'aviation civile (DGAC), sont destinés à subventionner les lignes aériennes « d'aménagement du territoire ». Une vingtaine de conventions ont ainsi été signées, associant une subvention à une délégation ou une obligation de service public. La plupart des lignes concernées sont des radiales – entre Paris et la province –, mais il en existe aussi des transversales, comme Rodez-Lyon. Un décret fixe les règles d'éligibilité à l'aide de l'État, laquelle vient toujours en accompagnement des subventions accordées par les collectivités territoriales. Une des conditions est l'insuffisance des modes de transport alternatifs, rail ou route. Un certain nombre de villes françaises sont en effet à six heures, voire à six heures et demie de train de Paris. C'est le cas par exemple d'Aurillac ou de Tarbes.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Sans parler de Rodez ou de Castres.

**M. Pascal Mignerey.** Le temps de trajet par route est également pris en compte.

Si la DATAR soutient les lignes d'aménagement du territoire, c'est parce qu'elles renforcent l'attractivité économique des territoires les plus enclavés, et ce même quand le trafic n'est pas très important. Tout d'abord, elles drainent une clientèle d'affaires qui a besoin de pouvoir effectuer dans la journée un aller-retour entre Paris et la province – à cet égard, je ne suis pas convaincu que le train de nuit soit toujours la bonne réponse. Mais elles ont également une importante clientèle familiale et de loisir.

Le document de prospective « Territoires 2040 » que s'appête à publier la DATAR montre que la mobilité, tous modes de transport confondus, devrait croître en France dans les vingt prochaines années. Et cela ne concerne pas seulement les liaisons entre Paris et la province : les échanges de province à province devraient augmenter plus fortement encore. En outre, les notions de temps de transport, de valeur, de rapidité devraient également évoluer. Dans ce contexte, la possibilité de prendre un avion pour retrouver sa famille pendant le week-end, qui paraissait encore, il y a vingt ans, inaccessible ou réservée à quelques privilégiés, devrait se banaliser.

Si les lignes aériennes renforcent l'attractivité économique, elles concourent aussi à l'attractivité touristique, comme le montre le succès de certains festivals. Elles n'entraînent pas nécessairement un grand nombre d'emplois supplémentaires, et vous avez raison de dire, monsieur Sivardière, que dans un certain nombre de cas, elles peuvent conduire les entreprises à changer d'implantation. Mais elles contribuent aussi à en fixer d'autres. Il est vrai que certaines villes parviennent à croître malgré un manque d'infrastructures de transport – même si Grenoble n'est pas vraiment enclavée, car elle profite des effets de la ligne à grande vitesse Rhône-Alpes...

**M. Jean Sivardière.** J'ai seulement dit qu'elle l'avait été.

**M. Pascal Mignerey.** Quoi qu'il en soit, les TPE et les PME ont besoin d'être connectées à des corridors rapides. Dans certains territoires, leur maintien constitue déjà une victoire, que seule permet la présence de services de transport complémentaires, parmi lesquels les lignes aériennes figurent en bonne place. C'est pourquoi il est prévu de maintenir les aides d'État en leur faveur, même si les difficultés budgétaires vont entraîner une réduction de leur montant. De son côté, la DATAR préconise de moduler ce montant en fonction de l'intérêt territorial de chaque ligne.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ces aides aux lignes d'aménagement du territoire sont-elles financées par une taxe sur les usagers ?

**M. Pascal Mignerey.** Non, elles sont prélevées sur une ligne budgétaire de la DGITM.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Une meilleure péréquation serait nécessaire, si l'on songe qu'un aller et retour entre Paris et Rodez coûte 420 euros, contre 120 euros entre Toulouse et Paris. Nous ne réclamons pas un CHU et une université dans chaque chef-lieu de canton, mais il serait souhaitable que les ruraux aient les moyens de vivre aussi décemment que les autres. C'est d'ailleurs pourquoi je ne suis pas d'accord avec votre analyse, monsieur Sivardière : dans mon département, sans un soutien à la ligne aérienne Bergerac-Périgueux-Paris, des entreprises seraient parties. Si un avion de quarante-huit places effectue chaque jour trois allers et retours entre Paris et Brive, c'est bien parce que cela répond à un besoin. C'est également utile pour le tourisme, qui constitue une des voies de développement du monde rural.

Pour ma part, je réclame au contraire une augmentation des aides d'État aux aéroports régionaux. Dans le cas contraire, les villes concernées vont mourir : comment, sans avion, se rendre à Rodez ou à Aurillac ?

**M. Jean Sivardière.** Quel est le montant des subventions accordées par l'État et par les collectivités locales à ces lignes d'aménagement du territoire ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Pour ce qui concerne l'aéroport de Périgueux, la ville et le département versent ensemble environ un million d'euros. C'est une somme importante, mais nous considérons cette aide comme un service offert à notre population, comparable au financement par la région de 70 % du prix du billet de TER, ou à la prise en charge, par le village de 400 habitants dont je suis le maire, du coût d'installation du distributeur de billets de La Poste – à l'instar de ce que propose le conseil général du Var pour des villages isolés et dépourvus de présence bancaire. De tels services ne seront jamais procurés par l'initiative privée, parce qu'ils ne sont pas rentables.

**M. Bernard Lesterlin.** Pourtant, des compagnies *low cost* desservent certains aéroports régionaux.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** C'est une autre question, même si ces compagnies sont également subventionnées par les collectivités locales – comme à Bergerac, qui a accueilli l'année dernière 230 000 passagers venus d'Angleterre et 8 000 de Paris. Selon moi, il faudrait adopter une position unique pour tout le territoire national et refuser les subventions. Sinon, il arrive ce qui est arrivé à Pau – où une réduction de l'aide a entraîné le départ des compagnies vers Tarbes – ou en Charente. Ces sociétés font jouer la concurrence entre les collectivités territoriales : ce n'est pas correct. L'intérêt économique d'une desserte *low cost* est réel : le jeu en vaut la chandelle mais son fonctionnement est actuellement tout à fait amoral.

**M. Jean Lenoir.** Alors que la convention TET prévoit un financement des trains d'équilibre du territoire par le TGV, la route et l'aérien sont financés de l'extérieur. Malgré ses avantages écologiques – car l'effet de serre, le gaspillage de l'énergie sont également des éléments à prendre en compte –, le rail, qui doit en grande partie s'autofinancer, est donc fortement désavantagé par rapport aux autres modes de transport.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je remercie tous les participants de cette table ronde.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR L'AGRICULTURE, 7 JUIN 2011

Mardi 7 juin 2011

### **Audition, sous forme de table ronde sur l'agriculture, de :**

- M. Patrick Falcone, sous-directeur du développement rural et du cheval, Service de la forêt, de la ruralité et du cheval, Direction générale des politiques agricole, agrolimentaire et des territoires (DGPAAT) du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire ;

- M. Bernard Bezeaud, directeur général délégué de l'Agence de services et de paiement (ASP) ;

- M. Jean-Louis Cazaubon, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), Mme Nathalie Galiri, chef du service territoire et biodiversité, Mme Anne Bourges, chargée de mission, et M. Guillaume Baugin, conseiller parlementaire ;

- Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère « dynamique des territoires » de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je vous remercie, mesdames et messieurs, d'avoir répondu à notre invitation.

**M. Patrick Falcone, sous-directeur du développement rural et du cheval, Service de la forêt, de la ruralité et du cheval, Direction générale des politiques agricole, agrolimentaire et des territoires (DGPAAT) du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire.** Je commencerai par rappeler la place de l'agriculture et de la forêt dans la vie rurale avant de vous livrer quelques réflexions sur la prochaine programmation de la PAC, qui mettra l'accent sur le développement harmonieux des territoires ruraux.

L'agriculture et la sylviculture ont une place prépondérante dans le milieu rural : l'agriculture occupe plus de 50 % et la forêt près de 30 % de la surface du territoire métropolitain, ce qui impacte fortement les paysages et le cadre de vie de nos concitoyens. En outre, l'agriculture et la forêt ont un poids économique très important. La filière agrolimentaire, qui regroupe la production agricole et la transformation, représente aujourd'hui 2,9 % du PIB – mais cette part était de 3,5 % avant la crise de 2009 et de 7 % en 1980. Ces chiffres illustrent la tendance à la baisse de la part relative du secteur par rapport à la richesse nationale.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans le même temps, la part de l'industrie a également baissé, passant de 31 % en 1980 à 13 %.

**M. Patrick Falcone.** L'emploi est l'un des leviers des politiques de développement rural. L'année dernière, l'agriculture représentait 652 000 emplois non salariés – chefs d'exploitation et leurs conjoints, aides familiales – et 700 000 équivalents temps plein salariés. N'oublions pas que cette activité est saisonnière !

L'agriculture et la forêt ont également une importante fonction environnementale.

La place de l'agriculture a considérablement évolué au cours des dernières décennies. En effet, les campagnes se sont dépeuplées à partir de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, mais nous

assistons depuis une trentaine d'années à une inversion de la tendance. Un flux de population irrigue les zones littorales et les zones péri-urbaines, mais cette tendance s'étend à l'ensemble des zones rurales, à un rythme moyen de 0,7 % par an. Ce phénomène s'explique naturellement par le prix élevé du foncier dans les zones urbaines et péri-urbaines, mais également à un choix de vie. Vivre en milieu rural correspond de moins en moins à une contrainte.

Le secteur primaire dans les zones rurales diminue régulièrement au profit du secteur résidentiel, ce qui correspond à une tendance, en France comme dans l'ensemble de l'Europe. En dépit de la baisse de leur part relative, les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture permettent de maintenir des emplois sur l'ensemble du territoire car l'industrie agro-alimentaire repose majoritairement sur de petites entreprises qui irriguent l'ensemble du milieu rural. Ces évolutions démographiques amènent de nouvelles exigences de la population dans de nombreux domaines, comme les infrastructures ou l'accès au numérique.

Le ministère de l'agriculture attend de l'agriculture et de la forêt qu'elles remplissent un certain nombre de fonctions, la plus importante pour l'agriculture étant la production alimentaire. Le législateur a rappelé cette exigence à deux reprises : dans la loi relative au Grenelle 1, qui dispose que la production agricole doit répondre aux besoins alimentaires de la population, et dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 qui met l'accent sur la vocation agricole de la filière agro-alimentaire et instaure un plan national pour l'alimentation.

L'agriculture ne pourra assurer cette fonction que si elle est compétitive. C'est pourquoi les pouvoirs publics entendent améliorer sa compétitivité, notamment en ce qui concerne les prix. Car l'agriculture se caractérise par une main-d'œuvre importante, dont le coût est particulièrement élevé dans notre pays. Il convient également de favoriser la qualité des produits et d'aider le secteur agricole à bénéficier des évolutions technologiques, notamment à travers les pôles de compétitivité, ainsi que des innovations en termes d'organisation des territoires, par le biais des pôles d'excellence rurale (PER), et de l'initiative européenne LEADER (Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale) à travers les programmes de développement rural du 2<sup>e</sup> pilier de la PAC.

Par ailleurs, il nous faut établir une hiérarchie entre les différents usages de la biomasse agricole ou forestière : alimentation, biomatériaux ou produits biosourcés, énergie. Concernant la ressource en eau, des arbitrages entre les différents usages s'imposent également. La période de sécheresse que nous traversons accroît encore les tensions entre ces usages : eau potable, préservation des écosystèmes aquatiques, agriculture, industrie, loisir...

Tous ces choix nécessitent de préserver le foncier. C'est une question délicate. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche a pris en charge cette problématique en instituant une taxe sur le changement d'affectation des sols et en créant une commission départementale *ad hoc*, mais nous devons aller plus loin en matière de préservation des sols.

L'agriculture et la forêt ont un impact important sur notre cadre de vie. Les paysages, tant en métropole que dans les DOM, sont façonnés par l'activité humaine, agricole et forestière. Les paysages participent à l'identité d'un territoire et la présence d'activités agricoles est un atout considérable – en particulier dans les zones de montagne, où le pastoralisme joue un rôle essentiel.

L'agriculture et la forêt jouent également un rôle de protection de l'environnement en prévenant les risques comme les glissements de terrain, les avalanches en montagne ou les risques d'incendie dans le sud de la France. Si l'on prend l'exemple des régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, la viticulture occupe une place de moins en moins importante. Que deviendra le paysage lorsqu'elle disparaîtra ? Cette inquiétude

m'amène à évoquer devant vous un sujet qui oppose le ministère de l'agriculture à la Commission européenne, qui est opposée à l'extension de l'irrigation dans le sud de la France, tandis que nous y sommes favorables, tout en reconnaissant que l'eau – qui sera demain pour nos pays un enjeu important – doit être utilisée avec parcimonie.

L'agriculture, l'environnement, la biodiversité et l'eau sont des thèmes intimement liés. L'activité agricole a un impact important sur la biodiversité et la qualité de l'eau. Si cet impact est souvent présenté comme négatif, il existe toutefois des interrelations positives. Ainsi, la variété des paysages et la présence de haies ou de forêts sont favorables à la biodiversité.

Je ne m'étendrai pas sur le caractère identitaire et patrimonial de l'agriculture et de la forêt, qui contribuent à la valorisation du terroir et des origines.

J'en viens à « l'après 2013 » et à l'objectif de la PAC en faveur du développement équilibré des territoires ruraux. Le premier pilier de la PAC, qui représente 9 milliards d'euros par an dans l'actuelle programmation, contribue à consolider l'activité économique et l'emploi dans les territoires ruraux par le biais d'aides couplées ou ciblées. L'utilisation des articles 63 et 68 de la nouvelle réglementation et le bilan de santé de la PAC nous ont permis de soutenir certaines productions qui n'auraient pu sinon prospérer.

Le deuxième pilier, qui ne représente guère plus d'un dixième du premier pilier, est entièrement consacré au développement rural – nous préférons, au ministère, parler de développement des territoires ruraux. Pour aider un territoire, il faut mobiliser, en plus du FEADER (Fonds européen agricole pour le développement rural), les fonds structurels à travers des démarches stratégiques concertées. Selon une étude récente du groupe EDATER, 20 % environ des financements des programmes opérationnels FEDER (Fonds européen de développement régional) irriguent les territoires ruraux. Nous espérons que la prochaine programmation permettra de mieux utiliser les fonds structurels en complément et en synergie du FEADER.

Une part importante du deuxième pilier est actuellement consacrée au soutien aux zones défavorisées, notamment au travers de l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN). Un projet de communication de la Commission européenne prévoyait le transfert vers le premier pilier de ce soutien. Cette orientation ayant suscité de nombreuses réactions hostiles de la part des États membres, la communication de la Commission du 18 novembre 2010 (« *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoires – relever des défis de l'avenir* ») maintient dans le second pilier le soutien aux zones défavorisées. Cela paraît logique car cette aide vise, en compensant les handicaps économiques des zones de montagne et autres zones défavorisées, des objectifs d'aménagement du territoire.

La délimitation des zones défavorisées simples (hors zones de montagne) devra être révisée après 2013 sur la base de critères biophysiques fixés par la Commission européenne. Un certain nombre de communes actuellement classées risquent d'être exclues du nouveau zonage, qui, je le rappelle, conditionne le versement de l'ICHN.

Dans la prochaine programmation, la puissance publique souhaite renforcer le soutien à l'innovation et aux démarches de projet. Sur les quarante mesures de l'actuelle programmation dédiée au développement rural, une seule est destinée à favoriser l'innovation. Ce n'est pas suffisant. L'innovation ne doit pas se limiter à une mesure unique car elle s'applique à la fois aux domaines techniques et technologiques, à la gouvernance et à l'ingénierie financière. La prochaine programmation doit faire de l'innovation un objectif transversal qui puisse irriguer l'ensemble des mesures, au même titre que l'adaptation au changement climatique et l'environnement.

J'en viens à la territorialisation et à la régionalisation de la programmation. La programmation actuelle repose sur un socle national, qu'il s'agisse de l'ICHN, de la PHAE (prime herbagère agro-environnementale) ou de l'aide à l'installation. Environ un tiers de l'enveloppe FEADER du programme de développement rural hexagonal (PDRH) est consacré aux volets régionaux, dont l'affectation est décidée en accord avec les collectivités territoriales. L'évaluation à mi-parcours du PDRH qui vient de s'achever souligne qu'un pas important a été fait en direction de la régionalisation et de la territorialisation de la programmation par rapport à la programmation 2000-2006, mais qu'il conviendrait d'aller au-delà après 2013.

Le programme LEADER, qui constitue l'axe 4 du PDRH, doit être poursuivi mais de façon différente. Actuellement, LEADER ne peut mobiliser que des crédits du FEADER, ce qui le limite aux actions en faveur du développement rural. Pourquoi ne pas en faire un outil plus général, pouvant élargir à tous les fonds communautaires ?

Je n'oublie pas les régions ultrapériphériques. Celles-ci nécessitent une attention particulière qui doit se traduire dans la PAC, tant au niveau du premier pilier que du deuxième.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je rappelle la mission du Comité d'évaluation et de contrôle, qui est d'évaluer la pertinence des politiques publiques, y compris celles qui concernent l'agriculture. Tout en sachant qu'il est difficile pour un haut fonctionnaire de dire ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, compte tenu de son devoir de réserve, je voudrais vous poser une première question : notre pays a-t-il atteint son objectif en matière d'autosuffisance alimentaire – en termes de qualité, de produits biologiques, de sécurité ?

Par ailleurs, on entend dire que le ministère de l'agriculture et le ministère de l'écologie ont une vision différente de la fonction environnementale. Comment ces divergences sont-elles gérées par vos deux administrations ? Vous souhaiteriez que le soutien à l'innovation soit une mesure transversale. Avec quelle gouvernance ?

**M. Patrick Falcone.** Le deuxième pilier de la PAC – qui, contrairement au premier, fait plus particulièrement partie de mes attributions – comprend une évaluation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'Europe est très attachée à l'évaluation des politiques.

**M. Patrick Falcone.** Nous avons réalisé cette évaluation avec nos partenaires et en avons tiré certains enseignements. En ce qui concerne le premier pilier, je n'ai pas eu connaissance d'évaluation au sens propre. Notre pays a effectivement atteint son objectif en matière alimentaire et de qualité puisque la France est exportatrice de produits agricoles. J'ajoute que jamais la qualité des produits n'a été aussi sûre.

Avec le premier pilier, on a voulu permettre aux agriculteurs de faire face aux fluctuations des cours, mais les instruments de régulation ne sont pas suffisants, la crise qui frappe les légumes en témoigne. C'est l'une des faiblesses du premier pilier. Il en avait d'autres, mais elles ont été corrigées. Le ministre de l'agriculture a rencontré hier le Commissaire européen à l'agriculture, Dacian Cioloş. Celui-ci a indiqué que la programmation 2014-2020 devrait contenir des instruments de régulation destinés à compenser les irrégularités des revenus des agriculteurs.

Le dernier bilan de santé de la PAC a permis d'orienter une partie non négligeable des aides du premier pilier – 700 millions d'euros – vers le soutien à l'herbe pour réduire les écarts de revenus entre les céréaliers et les éleveurs. Les négociations sont en cours au niveau communautaire pour définir la répartition des droits à paiement unique dans la

prochaine programmation. Mais cette évolution n'est pas le fruit d'une évaluation comme celle qui est réalisée pour le deuxième pilier.

Le ministère de l'agriculture et le ministère de l'écologie parlent le même langage, mais ils n'ont pas forcément la même approche. Le ministère de l'écologie est prescripteur. Et comme 90 % de notre réglementation est communautaire, il se doit de faire respecter les textes européens – les directives Nitrates et Natura 2000, la directive-cadre sur l'eau. Le ministère de l'agriculture, lui, est directement confronté aux acteurs économiques auquel il apporte son soutien. Il nous faut trouver le bon curseur entre la prescription d'exigences écologiques, qui peut être draconienne, et le maintien d'une activité compétitive dans les territoires.

Le Grenelle de l'environnement a mis en lumière toutes ces questions. Nous partageons certains constats avec le ministère de l'écologie. Sur la question de l'irrigation, par exemple, il ne s'oppose pas à la construction de bassins de substitution et de retenues collinaires, et les travaux seront majoritairement financés par les agences de l'eau. Nous ne sommes plus en opposition frontale avec le ministère de l'écologie, mais il subsiste néanmoins quelques zones de frottement.

La programmation relative au développement rural comprend une quarantaine de mesures, réparties en quatre axes, l'innovation étant l'une des mesures du premier axe (compétitivité des secteurs agricole et forestier). Son utilisation est complexe car elle exige une coopération entre des entreprises et un organisme de recherche et elle est soumise à un important cahier des charges. C'est la raison pour laquelle cette action est très peu engagée et décaissée. Un certain nombre de pays, dont le Danemark, utilisent la programmation développement rural de façon plus souple.

Je suggère pour ma part de faire de l'innovation un enjeu transversal de la prochaine programmation. On pourrait par exemple prévoir que les aides à l'investissement soient accordées sous réserve d'une analyse prouvant le caractère innovant du projet.

Quant à la gouvernance, notre pays compte 220 groupes d'action locale (GAL), qui bénéficient des fonds LEADER ; d'autres démarches territoriales (par exemple pôles d'excellence rural - PER) ou de projet peuvent être mises en place. La gouvernance, c'est lorsqu'un ensemble d'acteurs intéressés se mettent autour d'une table et financent un projet réfléchi pour un territoire ou une filière.

**M. Jean-Louis Cazaubon, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).** Nous partageons certaines des positions de M. Falcone, mais nous ne les formulons pas de la même manière. Nous considérons quant à nous qu'en matière d'irrigation le ministère de l'agriculture et le ministère de l'écologie n'ont pas du tout la même vision.

**M. Bernard Bezeaud, directeur général délégué de l'Agence de services et de paiement (ASP).** L'Agence de services et de paiement (ASP) est un opérateur de l'État chargé de la mise en œuvre des politiques publiques. Mon point de vue est donc uniquement lié aux fonctions dévolues à l'Agence. L'Agence intervient dans trois politiques à des degrés divers, en particulier au niveau des deux piliers de la PAC. Le premier pilier, financé par le FEAGA, représente 8 milliards d'euros par an destinés aux exploitations agricoles sur l'ensemble du territoire.

L'ASP est un organisme payeur agréé par les instances nationales, sous l'œil vigilant de la Communauté européenne. Un autre organisme payeur est chargé de verser les aides aux filières. Le deuxième pilier de la PAC est consacré au développement rural. À la différence du premier pilier, uniquement financé par l'Union européenne, le deuxième pilier est

cofinancé par le FEADER et par l'État membre – ou ses collectivités territoriales – et par un certain nombre de partenaires.

Sur la base des orientations stratégiques communautaires, la France a défini son plan stratégique national pour le développement rural, qu'elle a organisé en six programmes : le programme de développement rural hexagonal (PDRH), un programme spécifique pour la Corse et un programme de développement rural (PDR) pour chaque département d'outre-mer. L'Agence est l'organisme payeur de 5 de ces programmes (hors Corse).

Au-delà de ce rôle d'organisme payeur des deux piliers de la PAC, l'ASP intervient dans la mise en œuvre des politiques de cohésion en appui des programmes de développement régionaux, aux côtés des services régionaux de l'État et des conseils régionaux. Nos équipes, qui connaissent bien le fonctionnement des fonds structurels, essentiellement le FEDER et le FSE, travaillent sur les programmes d'assistance nationaux aux côtés d'équipes spécialisées dans la gestion des fonds agricoles.

L'ASP intervient pour le compte du ministère de l'agriculture sur la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures qui ne sont pas cofinancées, notamment sur la préretraite en métropole. Elle intervient également, pour le compte de la DATAR, lors de la mise en œuvre des pôles d'excellence rurale (PER). Elle participe à ce titre à l'instruction des projets. L'Agence peut également, de sa propre initiative, conduire des études sur des sujets particuliers. Elle l'a fait pour l'installation non aidée et, plus récemment, pour l'installation dans les DOM.

Ce positionnement de l'Agence m'amène à faire deux types d'observation. En termes financiers, le premier pilier, d'un montant de 8,1 milliards d'euros, représente l'aide la plus importante, dont une grande part – 6,9 milliards d'euros – est constituée d'aides découplées. Celles-ci sont liées, non pas à la production, mais à l'histoire de l'exploitation, ce qui leur donne un aspect uniforme, en dépit de disparités régionales ou historiques.

Il existe également dans le premier pilier un certain nombre d'aides spécifiques, mises en place lors du dernier bilan de santé de la PAC en 2010 : il s'agit du soutien à la production de lait en montagne, du soutien aux productions ovines et caprines, de l'aide aux veaux bio et sous la mère ou encore de la conversion ou du maintien en agriculture biologique (AB). Ces aides couplées jouent un rôle déterminant en termes d'aménagement du territoire.

Les aides prévues par le premier pilier sont soumises à conditionnalité : pour les percevoir, l'exploitant doit respecter un certain nombre de règles de conformité aux directives, nationales et européennes.

Le deuxième pilier, qui traduit la politique de développement rural, représente 7,6 milliards d'euros sur sept ans – 12 milliards si l'on compte les aides cofinancées, soit 1,7 milliard par an. Ce chiffre place la France en cinquième ou sixième position en Europe, après la Roumanie et la Pologne. Selon un bilan récent, à mi-parcours de la période 2007-2013, ce sont 3,2 milliards d'euros d'aides qui ont été versés.

Cette politique comprend quatre axes. L'axe 1 – Compétitivité des entreprises – représente 1,5 milliard d'euros. L'axe 2 – Relations agriculture environnement –, qui comprend les indemnités compensatoires, représente 2,9 milliards d'euros, soit deux fois plus. Les axes 3 – Développement rural – et 4 – Développement local – représentant environ 12 % de l'ensemble du programme. Ainsi, 88 % des crédits sont donc destinés aux exploitations agricoles et au soutien de l'agriculture et de la forêt dans le monde rural.

En tant qu'opérateur chargé de la mise en œuvre de cette politique, je ne suis pas en mesure de la commenter, mais je constate que le programme de développement rural

comporte plus de 500 dispositifs, ce qui rend sa mise en œuvre complexe, d'autant que chaque disposition peut être appliquée de façon différente dans chaque région. Au total, ce sont 4 400 déclinaisons différentes qui existent sur l'ensemble du territoire ! Cette complexité est parfaitement connue. Nous devons en tirer les conséquences dans la prochaine programmation.

Je peux également en tant qu'opérateur évoquer l'articulation entre le FEADER et le FEDER, c'est-à-dire entre le deuxième pilier de la PAC et la politique de cohésion. Le FEADER est un fonds géré en dépenses publiques : pour mobiliser des crédits européens, l'État membre – ou ses collectivités territoriales – doit contribuer au financement du projet. Les fonds structurels, eux, sont gérés en dépenses totales : un taux d'intervention européenne est appliqué à l'ensemble du coût du projet, y compris aux dépenses privées. Cela peut paraître technique, mais ces deux méthodes de gestion différenciées génèrent une difficulté de mise en œuvre car les destinataires sont les mêmes opérateurs, les mêmes services, les mêmes porteurs de projets.

Je pense à titre personnel que, pour soutenir plus encore l'innovation, la gestion en dépenses totales est plus pertinente. Car en FEADER un projet ne peut être financé sur fonds européen que s'il est financé par des acteurs locaux ou nationaux. Cette limite n'existe pas avec le financement en dépenses totales qui permet une intervention des fonds européens seuls.

En ce qui concerne l'articulation entre les différents fonds, je citerai l'étude récente sur la mise en œuvre du FEDER dans l'application des politiques rurales. Cette étude montre qu'il existe une complémentarité entre les deux fonds, le FEDER finançant généralement des projets plus importants. L'étude montre également que le FEDER joue un rôle essentiel en encourageant le développement de projets dans les petites villes qui structurent le milieu rural. Elle montre aussi que certains projets s'appuient sur les deux fonds. La PAC de l'après 2013 devra unifier les modalités de gestion entre les différents fonds européens.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Vous dites ne pas souhaiter vous prononcer sur les mesures en vigueur, mais vous avez exprimé votre avis sur les simplifications qui pourraient être apportées. Quelle procédure de simplification, selon vous, peut être envisagée ?

**M. Bernard Bezeaud.** Beaucoup de sujets sont en discussion en vue de la prochaine programmation. Entre les deux piliers de la PAC, il existe une modulation : on prélève sur le premier pilier pour financer le deuxième. La modulation est calculée par exploitation et selon des taux qui varient selon le montant des aides versées. Vous imaginez le degré de complexité de cette modulation : pas de prélèvement au-dessous de 5 000 euros, 8 % entre 5 000 et 300 000, et 12 % au-delà (pour 2010). On comprend la logique d'une telle compensation, mais sa mise en œuvre est très complexe et génère de nombreuses difficultés. Une simplification facile à mettre en œuvre consisterait à prélever en amont, sur la dotation globale de l'aide, et non plus lorsque l'aide est versée à chaque exploitation.

Par ailleurs, on parle beaucoup de « verdissement » des aides du premier pilier pour la prochaine programmation. Je comprends ce choix, mais le critère utilisé pour le verdissement de la PAC ne doit pas se superposer à la conditionnalité, laquelle contient déjà une dimension environnementale. Il convient de trouver des systèmes complémentaires.

J'en viens aux contrôles qui accompagnent nécessairement les aides. Actuellement, dès lors qu'une disposition réglementaire portant sur l'attribution d'une aide nationale est incluse dans un programme européen, la réglementation nationale prend la même importance que la réglementation européenne. Ce système peut paraître logique, mais il entraîne des complications extrêmes qui ne sont pas sans conséquences. Les modalités d'attribution d'une aide nationale cofinancée par l'Europe sont fixées par arrêté préfectoral. Si, lors du contrôle

dans l'exploitation, on s'aperçoit que la règle locale n'est pas respectée, c'est l'ensemble du dossier qui peut être remis en cause. Le système de certification et les déclarations d'assurance contiennent des mécaniques d'extrapolation qui peuvent entraîner de la part de Bruxelles un refus de remboursement sans commune mesure avec le fait reproché et sans que le bénéficiaire ait transgressé une règle européenne. Il faut hiérarchiser les règles, même si, j'en conviens, c'est plus facile à dire qu'à faire.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La règle nationale conditionne la distribution de l'aide européenne. Il y a une forme de cohérence à cela, car en réalité la règle n'est ni nationale ni européenne, mais duale. *Dura lex, sed lex...*

**M. Bernard Bezeaud.** Cela a parfois de graves conséquences.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le deuxième pilier n'est pas uniquement une aide au développement rural, mais aussi une autre forme d'aide à l'agriculture. Certes, la bonne santé du monde agricole bénéficie à l'ensemble du monde rural, mais le monde agricole ne peut plus, à lui seul, être assimilé au monde rural. Albert Camus disait que « Mal nommer les choses, c'est ajouter aux malheurs du monde ». Si j'ai bien compris, sur les 7,6 milliards du deuxième pilier, 4,5 vont à la compétitivité des entreprises. Cette somme sert indiscutablement le monde rural, mais reconnaissez qu'elle est une aide complémentaire à l'agriculture.

**M. Patrick Falcone.** L'axe 2 est essentiellement destiné à l'amélioration de l'environnement, même si les porteurs de projet sont majoritairement des agriculteurs.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'environnement lié à la production agricole.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Mon collègue veut dire que la quasi-totalité du deuxième pilier bénéficie aux agriculteurs, mais pas à l'ensemble du monde rural.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Avouez qu'il y a là une ambiguïté. Autrefois, monde rural et monde agricole étaient synonymes, mais la place du monde agricole a profondément évolué au cours des dernières décennies. Les agriculteurs ne sont plus majoritaires au sein du monde rural, surtout depuis l'arrivée des néo-ruraux, qui contribuent à la revitalisation des territoires et contestent parfois la toute-puissance du monde agricole. Nous l'avons tous vécu dans les conseils municipaux et les associations.

**M. Bernard Bezeaud.** Les porteurs de projet des axes 1 et 2 sont en effet majoritairement des agriculteurs en tant qu'acteurs du monde rural – au titre de l'entretien des zones de montagne, par exemple. En revanche, les axes 3 et 4 financent des communes, des associations, mais pratiquement jamais d'agriculteurs.

**M. Patrick Falcone.** Les axes 3 et 4 sont en quelque sorte l'interface du monde agricole avec les autres composantes du milieu rural.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Les politiques régionales n'interviennent pas assez dans le monde rural. Les habitants des campagnes, par rapport à ceux des grandes métropoles urbaines, ne perçoivent pas les fonds du FEDER et du FSE. La politique de développement rural ne peut passer uniquement par l'axe 3 du deuxième pilier.

Je suis agriculteur et maire d'une petite commune de 950 habitants en zone péri-urbaine. J'ai récemment présenté un dossier pour l'enfouissement des réseaux de la commune, on m'a objecté que les lignes de crédit n'étaient pas ouvertes ! Elles l'auraient été si ma commune était située à la périphérie lyonnaise ou toulousaine. Lorsque le conseil général construit une crèche en milieu rural, il la fait financer sur l'axe 3, au détriment des quinze, vingt ou trente projets en attente.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'argent doit-il être parfois rendu ?

**M. Patrick Falcone.** Une obligation réglementaire implique qu'au minimum 10 % de la programmation soient dévolus à l'axe 3 et 5 % à l'axe 4 LEADER. Faute d'être consommés, les crédits sont perdus.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Précisément, sont-ils toujours consommés ?

**M. Patrick Falcone.** Les phases de démarrage ont été beaucoup plus lentes pour l'axe 4 car il a fallu sélectionner des groupes d'action locaux (GAL) à travers des appels à projets, ce qui fut fait à la fin de 2009 et au début de 2010. L'engagement est donc retardé, mais cet axe est le seul où celui-ci soit possible jusqu'en 2015, la règle générale étant un engagement au 31 décembre 2013 au plus tard.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous ne trouvez pas les lignes budgétaires au niveau de l'État ou des collectivités...

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Elles ne sont pas ouvertes à ces acteurs du monde rural, lesquels éprouvent bien des difficultés à émarger au FEDER et au FSE.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Que faire ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ce sont les groupements urbains qui captent les crédits.

**M. Bernard Bezeaud.** Ceci est essentiellement lié à la stratégie de développement arrêtée dans chaque programme régional.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Au sein des contrats de projets.

**M. Bernard Bezeaud.** En effet. Cette stratégie privilégie certains types de projets au détriment d'autres, tout type d'investissement n'étant pas forcément éligible aux fonds structurels.

**Mme Florence Clermont-Brouillet, conseillère « dynamique des territoires » de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** Il est vrai que la notion de développement rural est ambiguë et que le FEADER, par exemple, est un fonds agricole pour le développement rural. D'où les questions que se posent les différents acteurs puisque, si M. Cazaubon souhaite bénéficier du FEDER, d'autres regrettent de ne pouvoir accéder suffisamment au FEADER.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Ce sont les acteurs du monde rural qui disent cela !

**Mme Florence Clermont-Brouillet.** D'un autre côté, il s'agit d'un fonds agricole qui doit être dédié aux projets agricoles. En ce qui concerne la programmation de l'après 2013, nous devons travailler à l'élaboration d'une stratégie de développement rural globale intégrant les différents fonds, FEDER, FEADER, FSE et FEP, car c'est ainsi que l'on parviendra à fédérer les stratégies et à opérer des distinctions en fonction des projets ou des acteurs. À partir de là, il sera possible de promouvoir les projets territoriaux qui s'appelleront, peu importe, LEADER, EX-LEADER, Groupe de l'axe 4 du FEP ou PER.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nous pouvons inclure cette proposition dans les conclusions de notre rapport.

**Mme Florence Clermont-Brouillet.** L'étude qui a été citée montre que le FEDER bénéficie plus qu'on ne pouvait le penser aux territoires ruraux, mais cela s'explique peut-être par les hasards de l'histoire et des programmations précédentes, certains fonds ayant été concentrés dans les périodes de programmation précédentes sur des territoires ruraux qui

conservent « une habitude » d'utiliser ces fonds. Dans le cadre de la future programmation de la politique de cohésion, il n'existe pas de ciblage vers les territoires ruraux, littoraux, montagneux ou autre.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En effet, elles ne sont pas dédiées à un type de territoire.

**Mme Florence Clermont-Brouillet.** D'où un risque de dilution et une tendance – compte tenu des grands objectifs du FEDER –, à moins s'intéresser aux territoires ruraux. L'intérêt d'une stratégie commune n'en est que plus évident.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans la perspective de 2013, nous devons en effet promouvoir une stratégie pour le monde rural. Non seulement un glissement est en train de s'opérer, mais les agglomérations seront mieux placées que les petits cantons ruraux pour attirer la lumière, et donc les crédits.

**M. Patrick Falcone.** Il faut d'autant plus veiller à ne pas cloisonner le monde rural que l'interrelation avec la ville est permanente. Les circuits dits courts ou de proximité concernent au premier chef le premier, mais ils peuvent s'appliquer à la seconde, par exemple avec les places de marchés que le FEADER pourrait financer, des fonds structurels pouvant quant à eux favoriser l'accessibilité.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Certes, mais sans oublier que le monde urbain est riche et puissant et que les élus en sont majoritairement issus.

**Mme Florence Clermont-Brouillet.** La définition du monde rural est d'ailleurs très variable et l'on peut en avoir une vision large incluant, par exemple, les petites villes.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** S'agissant de l'interrelation, vous avez parfaitement raison : la ville ne peut pas vivre sans la campagne et vice-versa.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Nous devons approfondir cette question et obtenir des chiffres, mais nous savons fort bien, cela a été dit, que les crédits ont parfois été captés par les plus nombreux ou par les plus forts.

Je voudrais citer un exemple de difficulté d'application de la réglementation. Il est obligatoire de préserver des bandes enherbées le long des cours d'eau, or, non loin de chez moi, un seul côté d'un ruisseau est bordé de la sorte. Le président des Jeunes agriculteurs de Dordogne m'a expliqué que le propriétaire doit simplement enherber 3 % de la surface qu'il possède sans qu'il soit pour autant précisé que cela concerne les deux côtés du ruisseau. C'est d'autant plus dommageable qu'au moment de l'épandage, du fumier est inévitablement dispersé dans l'eau. Ne pourrait-on donc pas préciser que les bandes enherbées doivent être réparties de part et d'autre des cours d'eau ?

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Soit un propriétaire a atteint le pourcentage requis, soit il dispose de surfaces de prairies telles qu'il n'est pas obligé de suivre la règle des 3 % de gel environnemental ou de bandes enherbées. Toutefois, de façon générale, ces dernières se généralisent.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** La situation que j'ai décrite me semble à la fois ubuesque et contre-productive puisque la bande enherbée vise à protéger les ruisseaux.

**M. Patrick Falcone.** Globalement, il s'agit d'un bon outil. Je gage, par ailleurs, que le Grenelle de l'environnement comporte une disposition qui devrait satisfaire M. Peiro.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** L'agriculture est le socle de la vie rurale et de nombreuses activités économiques, y compris touristiques. Elle occupe, de surcroît, une

place stratégique au sein de notre société en assurant la fourniture de biens alimentaires. Loin d'être seulement un « état de vie », l'agriculture est un métier qui requiert des investissements, et un secteur qui fournit un nombre considérable d'emplois. En Midi-Pyrénées, elle est le premier employeur, devant même l'aéronautique – en incluant Airbus – qui emploie, comme le secteur du tourisme, 50 000 salariés, en faisant travailler avec le secteur agro-alimentaire 100 000 personnes. L'agriculture ne doit donc pas être cantonnée au seul milieu rural ni les agriculteurs être considérés comme les derniers Indiens. L'APCA considère qu'en fonction des situations géographiques, l'agriculture doit être intégrée dans une dynamique sociale – dans un secteur péri-urbain, elle peut constituer, par exemple, un trait d'union avec la ville car elle contribue à la cohésion du tissu territorial et social.

L'agriculture mondiale – les agricultures française et européennes y prendront leur part – sera confrontée à un défi considérable puisqu'il faudra nourrir à l'avenir 9 milliards de personnes et qu'à ce jour 1 milliard d'êtres humains ne mange pas à leur faim. Qu'en sera-t-il dans trente ans ? Aux jeunes qui se demandent si l'agriculture a un avenir, j'ai donc tendance à répondre positivement. D'ailleurs, dès que le niveau des pays émergents s'élève, la demande agricole croît – c'est actuellement le cas en Argentine ou au Brésil – et les populations consomment davantage. Outre la nourriture, l'agriculture contribue aux productions énergétiques et à la création des biomatériaux remplaçant les matières premières fossiles. Des programmes de recherches sont également en cours sur les matières végétales – emballages, bioplastiques, biomatériaux. Ce secteur a donc un avenir, même s'il doit franchir une étape difficile. Par ailleurs, si l'on se situe dans une logique de filières, le mutualisme agricole et coopératif a accompli de grandes choses – je songe en particulier aux domaines assurantiel et bancaire.

Néanmoins, nous sommes aujourd'hui confrontés à un échec : trouvez-moi un autre secteur dans lequel l'acte de production n'est pas rémunéré ? Un tel état de fait est choquant. Il y a deux ans, non seulement les producteurs de lait n'ont pas été rémunérés, mais ils ont perdu de l'argent. C'est inadmissible ! Nous devons à tout prix réinventer la notion de filière car, si le salarié, le cadre, le directeur, le distributeur y trouvent peu ou prou leur compte, ce n'est pas du tout le cas du producteur. Tel est le problème majeur, aujourd'hui, du monde rural et du secteur agricole.

Il existe, selon moi, trois types d'agriculture.

Tout d'abord, celle qui alimente les industries en aval et crée des emplois – je songe surtout au secteur agro-alimentaire ;

Ensuite, l'agriculture de valeur ajoutée : les circuits courts, la transformation, l'accueil constituent autant de démarches entrepreneuriales. En Midi-Pyrénées, 18 % des volumes produits transitent par cette forme d'agriculture où 72 % des personnes interrogées s'affirment heureuses de leur sort et prêtes à investir. Certains parlent de niches : peut-être, mais elles abritent de véritables dobermans qui commencent à avoir du poids ! Il faut prendre en compte cette demande sociétale, y compris dans le cadre de la PAC de 2013 ;

Enfin, la troisième agriculture se caractérise par la pluri-activité, notamment dans les zones de montagne. Ces exploitations contribuent à la sauvegarde du milieu et de l'espace, créent du bien public, maintiennent l'élevage. Or, les activités touristiques y sont conditionnées par la présence de l'homme et de l'animal. Un soutien s'impose donc – qui ne se réduise pas aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) – si l'on tient à les voir perdurer. Là encore, nous devons relever ce défi car il n'est pas possible d'abandonner des pans entiers de notre territoire. L'entretien du parc Monceau, à Paris, coûte cher. Eh bien, le paysan qui fauche des prairies pentues et qui se limiterait à un raisonnement

strictement économique ne persévérerait pas s'il n'était conscient de contribuer à la préservation d'un patrimoine ! Pour cela, lui aussi devrait être rémunéré.

J'insiste : les zones rurales fournissent des biens et des services et constituent des bassins d'emploi, y compris dans les zones péri-urbaines où l'agriculture contribue à la qualité de la vie. Le soutien au développement rural, quant à lui, ne relève pas de la seule PAC. Ce sont les politiques régionales qui doivent assurer le financement de projets structurants dans tous les territoires, y compris ruraux et péri-urbains. Or, aujourd'hui, elles financent très peu de mesures.

Le renforcement de la contribution de la PAC passe par quatre éléments fondamentaux : la cohésion territoriale, économique et sociale ainsi qu'une application de la stratégie « Union européenne 2020 » en faveur de l'innovation, de l'emploi et de la durabilité. Si l'ICHN permet d'éviter la distorsion structurelle des territoires, comme l'ont reconnu la mission d'évaluation du règlement de développement rural (RDR) et la Cour des comptes européenne, il n'en va pas de même pour les zones défavorisées, dont les problèmes, dit-on, doivent être abordés à partir de critères géophysiques, et pas uniquement socio-économiques, les difficultés de ce type ayant pu être surmontées.

Le soutien à l'investissement est également nécessaire afin de stimuler la modernisation et l'innovation. La régulation, quant à elle, est indispensable pour limiter les risques liés aux fluctuations des marchés et favoriser le développement économique.

L'APCA a fait valoir à Bruxelles le concept de localisation de l'activité *via* des filières territorialisées, lequel permet de fixer la production et la transformation sur un territoire tout en maintenant l'activité économique et l'emploi. Il y a une douzaine d'années, dans la filière du porc noir, on dénombrait une trentaine d'animaux mâles et femelles. Aujourd'hui, cette filière pèse 12 millions et emploie une centaine de personnes. La production de fromage de Laguiole, en Rouergue, s'est pareillement développée. Cela participe selon nous de l'innovation, laquelle ne se limite pas aux blouses et aux souris blanches des laboratoires. L'agriculture, de surcroît, n'est pas seule en cause : les artisans et les commerçants sont d'autant plus parties prenantes que les consommateurs locaux, dits « locavores », veulent consommer des produits cultivés près de chez eux. Les partenariats avec les collectivités locales sont également nécessaires en termes de production d'énergie, de méthanisation ou de chauffage au bois.

Les filières territorialisées réclament, non pas une aide annuelle à l'hectare, mais une aide à l'investissement pour le producteur, le transformateur – salaisonnier, charcutier, etc. – ainsi que la communication afin de propulser le projet et de le faire savoir.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Quelle place ces filières occupent-elles dans la typologie que vous avez évoquée ?

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Je les classerai parmi l'agriculture en quête de valeur ajoutée, laquelle, dans mon département, compte entre 500 et 700 exploitations environ.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ce sont les « niches dobermans » !

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Outre que ceux qui y travaillent sont heureux, ils gagnent plutôt mieux leur vie que ceux qui sont restés dans l'agriculture conventionnelle et ils ont envie de se développer.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** En effet, mais de telles personnes ont besoin d'être conseillées et accompagnées. C'est ainsi qu'un ingénieur a travaillé quatorze ans à la résurrection de la filière du porc noir.

**M. Patrick Falcone.** Nous nous situons en l'occurrence dans une démarche globale de projet. Or, l'une des faiblesses de l'actuelle programmation est sans doute le manque de souplesse et le « saucissonnage » entre investissement, animation, qualité et environnement.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** À la différence de LEADER, pour laquelle il convient d'abord de définir un territoire puis un projet, ce dernier peut en effet structurer le territoire dès lors que l'on a à faire à des gens entrepreneurs, même si leur projet n'est pas exactement calqué sur les limites géographiques correspondant au trône de l'élu local.

La biodiversité, selon la façon dont on l'aborde, constitue également un enjeu pour l'agriculture, et si certains, au sein du ministère de l'environnement, sont prêts à en discuter, d'autres ressemblent plus à des ayatollahs aux idées un peu étroites. Il convient donc de faire la part des choses. Les territoires Natura 2000, dont 40 % relèvent de zones agricoles, ont été remarqués positivement parce que les activités y sont compatibles avec les habitats et les espèces présents. Il convient donc de reconnaître et de prendre en compte ce qui existe déjà sans pour autant le généraliser puisqu'une réorientation des pratiques peut être nécessaire dans certains secteurs. Une mesure agro-environnementale (MAE) élitiste intégrera très peu d'hectares, ce qui, dans l'absolu, est très bien mais relativement peu efficace, alors que des mesures de masse simples à appliquer mobilisent beaucoup de monde et ont un impact certain sur les territoires.

**M. Patrick Falcone.** Il est en effet important de réfléchir à la question des MAE avec la Commission européenne. Le principe d'une MAE repose jusqu'ici sur le paiement de sommes correspondant à des pertes de revenus ou à des surcoûts liés à une activité, ce qui ne permet pas de rémunérer un service environnemental – promotion de la biodiversité ou assainissement de l'eau, par exemple. C'est ainsi que nous faisons savoir à la Commission combien les plafonds de MAE sont insuffisamment incitatifs.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** J'évoque souvent le « bien public » mais, en l'occurrence, il me paraît peut-être préférable de parler de la contribution de l'agriculture à l'intérêt général : sécurisation de l'approvisionnement alimentaire qualitatif et quantitatif, préservation des races domestiques et du patrimoine génétique – en Midi-Pyrénées, un conservatoire du patrimoine génétique a été installé –, maintien et gestion de la biodiversité ordinaire.

Lors des débats sur la loi de modernisation de l'agriculture, une taxe a été instaurée visant à réduire la consommation de foncier, sur l'efficacité de laquelle nous sommes très réservés. S'il est possible, dans certaines zones, de l'utiliser à des fins de restructuration foncière, elle n'empêchera pas l'artificialisation du sol. Lorsqu'il suffit d'un coup de crayon pour séparer un terrain dont le mètre carré vaudra 30 centimes de plus d'un côté par rapport à l'autre, je plains le maire qui doit tracer le trait. Il me semblerait d'ailleurs préférable que le préfet s'en charge.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nous avons proposé que ce soit les représentants des intercommunalités qui le fassent, mais nous n'avons pas été suivis. L'État ne peut quant à lui s'en charger sans mettre à mal la décentralisation du pouvoir d'urbanisme. La situation des maires de communes de 100 000 habitants, en la matière, diffère sensiblement de celles où ne vivent que 900 personnes et où tout le monde se connaît !

**M. Jean-Louis Cazaubon.** J'espère que vous tiendrez compte de cet aspect du problème dans votre travail d'évaluation des politiques publiques. Il y a trois ou quatre ans, 60 000 hectares étaient artificialisés, puis ce fut 72 000, et cette année nous en sommes à 86 000 hectares qui disparaissent sous le béton ou le goudron.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** À des fins d'habitation également ?

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Oui. En fait, tous les quatre ou cinq ans, l'artificialisation équivalait à faire disparaître la surface d'un département. Bien entendu, une telle situation ne pourra pas durer éternellement. Nous n'avons pas l'intention de bloquer le développement des villages ni des équipements, mais il faut arrêter de construire un logement sur trois quarts d'hectare !

Le mitage gagne de tous côtés, y compris dans les zones périurbaines, les activités agricoles sont menacées et la viabilisation des terrains coûte très cher à la collectivité. Chaque commune devrait disposer d'un document d'urbanisme, SCOT ou PLU, qui comprendrait un diagnostic agricole, alors que les bureaux d'études se contentent quant à eux d'aberrants copier-coller. Les chambres d'agriculture peuvent également intervenir, mais il importe au premier chef que les études soient réalisées concrètement avec les agriculteurs. Des commissions départementales et des observatoires du foncier seront certes intégrés au sein des SCOT, mais ils ne pourront pas donner leur avis sur les territoires qu'ils couvrent. Nous avons donc tout intérêt, lors de leur établissement, à faire en sorte qu'ils prennent en compte l'ensemble des problématiques liées à l'activité agricole.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Sur l'urbanisme, le monde rural ne doit pas non plus se faire avoir en obéissant à des règles semblables à celles qui régissent les agglomérations. Qui a empêché Toulouse, Montpellier, Paris, Lille, Bordeaux ou Lyon de s'étendre ? Personne. Et l'on va me dire chez moi, à Castelnau-la-Chapelle, que l'on ne peut plus rien faire et que les habitants doivent acheter 500 mètres carrés pour faire construire une maison et tourner autour ! Mais ce n'est pas comme cela que les choses fonctionnent ! Celui qui habite à la campagne n'a pas envie de vivre comme le propriétaire d'un pavillon de banlieue. Une différenciation s'impose donc ! Toulouse gagne 15 000 habitants chaque année. Où trouve-t-elle l'espace ?

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Les projections réalisées montre que la population de Midi-Pyrénées croîtra dans les vingt prochaines années mais qu'elle sera concentrée en Haute-Garonne. Par tête d'habitant, l'Espagne, la Hollande ou l'Allemagne consomment trois fois moins d'espace que nous.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans mon département, RTE veut implanter une ligne dont l'installation du poste source nécessite un terrain de 7 hectares. J'ai fait savoir que je disposais d'une telle surface artificialisée et l'on m'a dit que cela ne convenait pas. Ce n'est pas normal mais on laisse faire parce que certains agriculteurs sont très influents et qu'ils préfèrent « fourguer » 7 hectares au prix de l'expropriation. Je l'ai dit au préfet et au président de la chambre d'agriculture : s'ils peuvent empêcher cela, qu'ils le fassent et ils seront alors crédibles !

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Vous avez raison, mais vous savez ce que sont les stratégies individuelles... Dans ma commune, à l'occasion de la transformation du POS en PLU, une dame m'a expliqué ce qu'elle voulait en matière de construction et elle assurait que, compte tenu de sa situation familiale, il ne pouvait en être autrement. Comment voulez-vous que réagisse un élu local ?

Le dogme de la désirrigation promu par le ministère de l'environnement n'a aucune raison d'être. Quand j'entends dire que nous devons réorienter les systèmes de culture au profit des cultures non irriguées, ce sont les céréales à paille, les céréales d'hiver et les prairies qui seront lésées. Si vous n'avez pas la chance d'avoir un voisin qui possède 50 hectares de maïs irrigués et auquel vous pouvez acheter un peu de fourrage, vous devrez aller acheter de la luzerne ou de la paille en Espagne à des prix prohibitifs. À cela s'ajoute le fait que la gestion de l'eau diffère entre le nord et le sud de la France. Dans le bassin Adour-Garonne, par exemple, il faut impérativement mettre en place un programme de retenue afin

de pouvoir en profiter pendant l'été. Il ne s'agit en rien de « puiser dans le milieu » puisqu'il pleut beaucoup en hiver. Le stockage coûte trois euros le mètre cube et c'est un investissement rentable que nous avons intérêt à développer puisque nos besoins alimentaires augmenteront. De plus, la salubrité et la vie des rivières y gagnent : que deviendrait la Garonne s'il n'y avait pas les lacs pyrénéens pour l'alimenter ? Or, aujourd'hui, si nous développons un projet de retenue, on nous oppose tantôt la préservation des écrevisses à pattes blanches, tantôt celle des crapauds accoucheurs, tantôt l'opposition locale elle-même. On n'y arrive pas !

Siégeant au comité consultatif de développement rural, je peux par ailleurs témoigner combien le *lobbying* urbain est autrement plus présent, à Bruxelles, que le *lobbying* rural.

Le deuxième pilier, quant à lui, a servi de variable d'ajustement lors de la dernière programmation, 10 % seulement de l'axe 3 étant consacrés au développement rural.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** La France reçoit environ 10 milliards d'aides de la PAC par an. Malgré cela, la population agricole continue de diminuer de façon drastique dans certaines régions. En septembre dernier, lors de son passage en Dordogne, nous avons remis au Président de la République un dossier indiquant qu'entre 2000 et 2007 nous avons perdu 24 % de nos exploitations, soit 1 500 d'entre elles. Nous attendons tous les résultats du recensement général agricole portant sur les dix dernières années de manière à évaluer la situation exacte. Comment expliquer que cet argent public, qui soutient donc une activité économique, ne soit pas plus efficient en matière d'emploi ? M. le commissaire Ciolos lui-même souhaite intégrer un tel critère dans la nouvelle forme de répartition des aides.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Très souvent, le montant des aides constitue quasiment le revenu les agriculteurs. Comme je l'ai dit : l'acte de production n'est pas rémunéré.

Quelle est la dimension moyenne des surfaces d'exploitations agricoles en Dordogne ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans le Périgord noir, elle était de 17 hectares il y a vingt ans contre 60 aujourd'hui.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** À mon sens, 35 % des exploitations n'ont d'avenir que dans les filières à valeur ajoutée car il est vain de demander à un agriculteur de cultiver du blé ou du maïs sur 30 hectares ou de produire du lait, et de les vendre sur le circuit conventionnel.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Que pensez-vous du projet en cours de réalisation dans ma circonscription : « Mille vaches, 10 millions de litres de lait » ? Malgré ma réserve initiale, j'ai été impressionné par une telle organisation en Allemagne : les vaches, rassemblées dans de vastes étables, ne sont pas stressées et ne meuglent pas ; elles sont remarquablement propres, le lisier est nettoyé dix fois par jour et part directement dans le méthaniseur. Si, en France, 1 000 litres de lait se vendent 300 euros alors que l'agriculteur en dépense 330 pour les produire, l'agriculteur allemand que j'ai rencontré les produit à 270 euros et gagne donc 30 euros par tonne grâce à la méthanisation et à des bâtiments ultramodernes. En outre, il emploie onze personnes et consacre à la traite 25 % de temps en moins que les producteurs français. Je ne dis pas qu'il s'agit là d'un modèle idéal, mais il me paraît intéressant, notamment en matière d'aménagement du territoire.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** J'ignore le prix de revient de ce type de structures et je note le couplage avec la méthanisation qui sera sans doute effectif dans votre circonscription également.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Certes, mais peut-être pas au même prix que les Allemands compte tenu d'un coût de l'électricité plus important de l'autre côté du Rhin.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** La sortie des quotas a entraîné une modification sensible de la production laitière dans notre pays sauf dans le cas où il existe un signe de qualité comme, par exemple, pour les fromages Comté ou Beaufort, dont le cahier des charges est précis. Lorsqu'il en ira différemment, nous assisterons à une concentration des animaux comme ce fut le cas en Roumanie où, après la chute de Ceausescu, certains ont investi dans des étables de 600 ou 700 vaches traites par une main-d'œuvre locale bon marché.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Cette forme d'industrialisation de la production ne constitue-t-elle pas un danger ? Si l'on cultive ainsi des carottes au Burkina-Faso, des haricots verts au Kenya et de la vigne en Australie, où j'ai vu 1 000 hectares de merlot d'un seul tenant, de tels modèles de production ne finiront-ils pas par s'imposer dans le monde entier ?

**M. Patrick Falcone.** Les productions industrielles seront concentrées dans les zones de fortes concentrations où les collectes sont faciles, d'autres régions bénéficieront de signes de qualité et, enfin, d'autres encore, à l'instar du Massif central, nécessiteront la rémunération de services afin de maintenir une activité. Si tel n'est pas le cas, il n'y aura plus d'élevage.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans le Massif central, les éleveurs ne parviennent pas à s'en sortir alors que leurs propriétés s'étendent maintenant sur 200 ou 300 hectares parce que le modèle « industriel » d'élevage provient d'Amérique du Sud, où les conditions sont très différentes. Cela est très inquiétant pour notre façon de produire et notre modèle agricole. Des jeunes sont venus me voir, voilà six mois, pour me demander s'ils ne devaient pas s'organiser selon le modèle de groupement évoqué par M. Bignon. Inutile de dire que, si cela se produit, les vaches ne sortiront plus !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Tous les élevages porcins, aujourd'hui, ne sont pas constitués sur le modèle d'élevage des porcs noirs du Périgord. Dans un article remarquable de la *Revue parlementaire*, « Un regard sur la PAC », une chercheuse de l'INRA explique comment, dans certains d'entre eux, il faut faire naître les petits porcs avant terme parce que l'utérus de leur mère risque d'éclater faute d'être fait pour porter jusqu'à 28 porcelets ! Inutile de vous dire qu'ils sont mis alors sous traitement antibiotique. Nous sommes entrés dans une cyber-industrie de la viande qui peut modifier jusqu'au rapport même des véritables agriculteurs avec le vivant.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Nous sommes en effet entrés dans une nouvelle ère où l'exploitation laitière à laquelle il vient d'être fait allusion produit sans doute plus de lait que la Lozère, département qui ne compte aucun signe de qualité et où le coût de la collecte est élevé.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Soyons clairs : que les quotas disparaissent et la production laitière dans le sud de la France meurt !

**M. Jean-Louis Cazaubon.** La gestion des volumes dans le cadre des signes de qualité peut également être problématique même si, à la suite de la fin des quotas, le passage de la production de 300 000 à 600 000 litres de lait – les 1 000 litres étant payés 480 euros en raison, donc, d'un cahier des charges précis – ne pourra pas pour autant être absorbé par le marché. M. Ciołoș prône d'ailleurs lui-même une régulation au sein des productions bénéficiant des signes de qualité afin d'adapter l'offre à la demande. Mais il est également vrai que sa collègue commissaire à la concurrence n'en veut rien savoir.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il en ira de même dans le secteur du vin, M. Ciolos ayant fait savoir que toutes les résolutions que l'on souhaite n'entraveraient pas un tel mouvement.

**Mme Nathalie Galiri, chef du service territoire et biodiversité de l'APCA.** La logique économique implique de procéder à des économies d'échelle et de développer les productions de base, premier modèle d'agriculture auquel M. Cazaubon a fait allusion. Néanmoins, nous sommes également confrontés à une question à la fois éthique et politique, au sens le plus noble de ces mots, car un tel modèle soulève des problèmes agronomiques – au sens large – et sanitaires : que survienne une difficulté, et ce sont 10 millions de litres de lait qui disparaîtront !

Nous sommes dans une logique de maximisation et non d'optimisation de la gestion du risque – cette question a d'ailleurs été posée pour la culture des végétaux autour de l'« assurance chimique ». De tels systèmes sont à la fois très puissants et efficaces mais, comme dans une Ferrari, qu'une avanie survienne et l'ensemble peut périlcliter ! D'un autre côté, comme l'a dit un expert de l'OCDE, il est irresponsable et criminel de dire à des jeunes qu'ils peuvent s'installer en zone de montagne.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La régulation éthique, hélas, est inexistante, à moins de procéder à un choix de vie délibéré au sein d'une filière territorialisée – ce que fait, par exemple, un artisan face à un industriel.

**Mme Nathalie Galiri.** En tout cas, il ne convient pas de jouer le modèle rétro « *small is beautiful* » contre l'autre.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Vous avez d'autant plus raison que le modèle présenté comme compétitif l'a été parce que les céréaliers ont « piqué » les trois quarts des aides ! Malgré nos formidables rendements et l'excellence du travail de nos agriculteurs, nous ne pouvons pas être compétitifs par rapport au blé ukrainien comme M. le ministre Le Maire a eu le courage et l'honnêteté de le dire en séance publique ! Un vrai modèle compétitif, c'est un vrai modèle industriel. Même dans le domaine céréalier, nous avons atteint nos limites : nous ne pourrions pas passer de 140 quintaux de maïs à l'hectare irrigué à 300 !

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Nous commençons à voir des élevages semblables à celui que M. Bignon a visité en Allemagne, où deux éleveurs apportent 500 000 euros chacun.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Mon plus proche voisin s'est associé avec l'un de ses confrères et a constitué une exploitation qui a coûté 700 000 euros.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il ne sera fait état des risques qu'après la survenue effective d'un problème.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Dans le « modèle » roumain auquel il vient d'être fait allusion, les salariés et les trayeurs sont payés 90 euros par mois.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En Allemagne, ils sont payés au SMIC.

**Mme Nathalie Galiri.** La vache folle et la bactérie *escherichia coli* montrent ce qu'il en est de la gestion des risques alimentaires et l'on imagine ce qu'il en sera en cas de défaillance d'une exploitation : tout le lait européen pourra être boycotté. À cela s'ajoutent des considérations géostratégiques.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Comme pour les centrales nucléaires, on répondra que la maîtrise est totale et d'autant plus parfaite que les structures sont importantes.

**Mme Nathalie Garili.** N'importe quel ingénieur du risque répondra que le risque zéro n'existe pas.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Une partie de l'élevage de poulets a également été délocalisée au Brésil, sur des espaces considérables, en raison d'une moindre cherté de la main-d'œuvre.

**Mme Nathalie Garili.** Cela pose de nouveau la question des rapports entre logique entrepreneuriale et intérêt collectif.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Comment passer d'un regroupement de dix producteurs de lait, dont les vaches produisent 500 000 litres par an, à un atelier d'excellence qui en produirait 5 millions ? Un robot ne pourra pas remplacer l'éleveur : un troupeau est composé d'êtres vivants – même si des puces électroniques calibrent très précisément la ration dont tel ou tel animal a besoin – et ne se réduit pas à l'étable où il vit. Je ne suis pas sûr que les hommes eux-mêmes y gagneront.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** J'ajoute que si, en France, la rotation des vaches est rapide en cas de problème de lactation – l'animal étant envoyé à l'abattoir –, les producteurs allemands ont réussi à obtenir une moyenne de cinq lactations contre 1,7 pour les grosses exploitations françaises. Ce système est sans doute un peu lourd, mais il est remarquablement construit.

**M. Jean-Louis Cazaubon.** Aujourd'hui, les poulaillers regroupent environ 100 000 poules.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je vous remercie, mesdames, messieurs, pour ces interventions très intéressantes à propos d'un monde agricole à la fois complexe et fragile.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES AU PUBLIC, 21 JUIN 2011

Mardi 21 juin 2011

### **Audition, sous forme de table ronde sur les services au public, de :**

- M. Frédéric Sans, chef de la mission des services à la personne de la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Mme Geneviève Le Nevé, vice-présidente de Familles rurales ;
- M. Jean-Paul Carteret, membre du conseil d'administration de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS) ;
- Mme Hélène Jacquet-Monsarrat et M. Nathanaël Fournier, de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Merci à tous de votre présence. La mission sur l'évaluation des politiques publiques d'aménagement du territoire en milieu rural est longue, et le sujet ambitieux. Nous rendrons notre rapport à la fin de l'année.

**M. Jean-Paul Carteret, membre du conseil d'administration de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS).** J'ai été désigné pour venir ici en tant qu'administrateur de l'UNCCAS, mais aussi président des maires ruraux de la Haute-Saône.

**M. Frédéric Sans, chef de la mission des services à la personne de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.** Les services à la personne sont un secteur économique très récent, qui pèse 17,6 milliards d'euros, soit 1 % du PIB, et représente 2 millions de salariés pour 849 000 équivalents temps plein – ce qui n'est pas si mal pour un tel secteur – et 1,4 milliard d'heures travaillées. Ils recouvrent traditionnellement trois types d'activités : les activités ménagères, familiales et d'entretien du domicile, la garde d'enfants à domicile et, enfin, l'assistance et l'aide au maintien à domicile des personnes âgées et handicapées. Malgré une forte croissance dans ce secteur économique du nombre des entreprises et des associations au cours des dernières années, celui-ci reste massivement dominé par l'emploi direct. En effet, sur les 2 millions de salariés qu'il compte, 1,7 million sont recrutés directement par les particuliers, avec ou sans chèque emploi service universel (CESU). Les entreprises et associations représentent 14 % des salariés du secteur et 18 % des heures travaillées.

Quelles sont les particularités des services à la personne en milieu rural ? Il n'existe qu'une seule étude sur ce sujet, ancienne et qui n'aborde pas le domaine économique. Une première caractéristique a été mise en évidence par un travail de la DGCIS en 2009 sur les prochaines évolutions des services à la personne : c'est la migration traditionnelle des populations qui passent leur vie active dans les centres urbains et vont prendre leur retraite en milieu rural. La deuxième caractéristique est un coût beaucoup plus élevé qu'ailleurs, du fait des frais de déplacement. Quand on a besoin d'un centre commercial, on va au chef-lieu de préfecture, et au chef-lieu de canton pour le boucher ou le boulanger, qui font d'ailleurs aussi des tournées à heures fixes dans le département. Mais dans les services à la personne, chaque prestation suppose un déplacement. Une personne âgée aura besoin de plusieurs prestations dans la semaine, qui ne peuvent pas être regroupées alors qu'on peut faire une

seule fois ses courses et les mettre au congélateur. Enfin, troisième caractéristique, les services à la personne ont une grande importance pour les territoires ruraux du fait du gisement d'emplois de proximité non délocalisables qu'ils représentent.

J'ai sept pistes de réflexion pour leur développement à vous proposer : deux qui visent l'ensemble du secteur et cinq qui concernent l'activité particulière de maintien à domicile des personnes âgées et handicapées.

La première mesure générale est de ne jamais oublier les services à la personne dans les plans de développement économique. Souvent en effet, les collectivités locales cherchent à attirer des industries ou à favoriser des entreprises de haute technologie, mais négligent les services, notamment à la personne. Compte tenu des emplois qu'ils génèrent, je pense que c'est une erreur sur le plan économique.

La deuxième mesure générale concerne un outil assez mal exploité en zone rurale : le CESU, surtout préfinancé. Car le CESU a plusieurs formes : c'est certes la modalité qui permet au particulier employeur de simplifier la déclaration de ses cotisations sociales auprès de l'URSSAF, mais cela peut être aussi un chèque remis par un employeur, y compris public, à ses salariés – comme le chèque restaurant – et qui sert à payer soit le salaire net d'un employé, soit une entreprise ou une association de services à la personne ou encore une crèche – dans tous les cas, des emplois de proximité. Le CESU préfinancé, exonéré de charges sociales dans la limite de 1 800 euros par an et par salarié, est actuellement utilisé par 15 000 entreprises en France, surtout des grandes, qui s'en servent pour augmenter le pouvoir d'achat de leurs salariés sans charges sociales – il fait partie du dispositif du crédit d'impôt famille. Mais il aurait un grand intérêt en zone rurale, où le principal employeur est souvent une collectivité locale ou l'hôpital intercommunal. Il y est pourtant peu utilisé, du fait des frais d'émission : il existe six émetteurs – en gros ceux des chèques restaurant – et les petites émissions coûtent proportionnellement plus cher que les grandes. Une solution consisterait à une mutualisation entre collectivités locales ou établissements hospitaliers par exemple. En effet, lorsqu'un salarié public reçoit une prime, une partie au moins va servir à payer des produits de consommation : l'intérêt pour l'emploi dans la zone rurale est faible. S'il reçoit cet argent sous forme de CESU, cela profitera directement à l'emploi de proximité.

La première piste concernant le maintien à domicile consiste à ne pas distinguer les avantages fiscaux selon les activités en pensant que réduire le volet ménager et familial va permettre d'augmenter les sommes consacrées au maintien à domicile des personnes âgées. Cela ne correspond pas à l'évolution de la société, et le seul calcul existant conclut que ce serait une erreur économique, c'est-à-dire que la collectivité y perdrait.

Ensuite, deux mesures sont souvent avancées, mais qui ne me convainquent pas totalement. Il s'agit, compte tenu du coût de l'hébergement en maison de retraite, de développer les voisins d'assistance rémunérés et les maisons d'accueil rurales pour personnes âgées, sur le modèle des gîtes ruraux ou auberges à la ferme. Ces solutions posent des problèmes pratiques – d'acceptation, d'intrusion au domicile, éventuellement de contrôle de la maltraitance ou de captation d'héritage... – mais aussi financiers, parce que certaines de ces tâches sont effectuées aujourd'hui par un voisin ou un membre de la famille – qui vérifie que les volets sont bien ouverts par exemple – et qu'il serait difficile de rémunérer cette activité bénévole. Cependant, ce besoin de proximité est bien périssant en zone rurale.

Enfin, les deux dernières pistes touchent aux hautes technologies. Cela concerne deux outils sous exploités en France – ils sont plus utilisés au Japon et en Suède. Il est bien clair qu'aucune solution technologique ne remplacera la présence humaine et qu'il faudra toujours quelqu'un pour faire le ménage et la cuisine. Mais un bon moyen de briser l'isolement qui

frappe la personne âgée, surtout en milieu rural, est de développer les centres d'appel et de coordination à distance, qui sont en train de naître spontanément sous forme facultative et permettent par exemple à une personne dépendante aveugle de faire composer le numéro de téléphone de sa petite fille. Selon des études très succinctes, il y aurait en France, selon le cahier des charges que l'on définirait, la place pour trois à six centres d'appel agréées par l'État – une activité qui peut en outre être télétravaillée depuis les zones rurales. L'autre proposition est elle aussi peu coûteuse : c'est le développement des capteurs d'alerte et de sécurité à distance, en lien avec le centre d'appel ou la structure d'aide à domicile qui intervient régulièrement. Les techniques actuelles permettent un respect total de la liberté de la personne : l'ordinateur qui suit les déplacements de la personne est capable de détecter une chute ou une immobilité suspecte au milieu du salon, mais ne donnera pas l'alerte si cette personne a envie de faire une sieste tout l'après-midi ou son ménage à deux heures du matin – les méthodes modernes le permettent.

Voilà les seules pistes que j'ai trouvées, en ayant bien conscience que ce ne sont pas des solutions miracle.

**M Bernard Lesterlin.** Je voudrais insister sur le fait que l'isolement en milieu rural n'est pas seulement un problème d'alerte et de secours, mais aussi de présence humaine. Avec des élus d'intercommunalités rurales, nous envisageons de mobiliser des jeunes en service civique, qui sont mobiles et susceptibles de rendre des services de toute nature aux personnes âgées. Il peut s'agir de jeux qui sollicitent l'intellect, mais aussi d'initiation à l'usage des messageries informatiques par exemple, pour communiquer avec les petits-enfants qui sont partis faire leurs études très loin et s'envoyer des photos... Cela n'a l'air de rien mais si c'est fait intelligemment, avec les élus, cela peut rompre véritablement l'isolement et compléter utilement les dispositifs locaux. Car tout ne peut pas être professionnalisé : il y a des choses qui relèvent du bénévolat, de l'engagement citoyen, des associations. Nous essayons ainsi de mettre au point avec le service civique et les Restos du cœur un système de portage de repas à des gens en grande précarité – souvent des personnes rejetées des villes, où il coûte trop cher de se loger, et qui arrivent dans des zones rurales où elles ne sont pas connues. Cela se situe entre le bénévolat et la prise en charge par les services sociaux.

**Mme Colette Langlade.** Le poids économique des services à domicile est effectivement très important. Malheureusement, de nombreuses structures agissant pour le maintien à domicile des personnes âgées et handicapées sont fragilisées par la loi Borloo de 2005 qui a ouvert le marché à la concurrence, et financièrement mises à mal par le développement de la professionnalisation et de la validation des acquis de l'expérience. En Dordogne, certaines sont en liquidation judiciaire.

Par ailleurs, je n'avais jamais entendu parler des voisins d'assistance rémunérés et des maisons d'accueil rurales pour personnes âgées. Où en est la réflexion ?

Enfin, pour ce qui est des hautes technologies, rappelons-nous tout de même que l'ensemble du territoire n'est pas encore couvert par l'Internet haut débit.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) que je préside connaît des difficultés financières, de diverses origines. D'abord, l'informatisation totale du système allonge les délais de remboursement. Ensuite, nous avons des impayés parce que certaines familles encaissaient l'allocation personnalisée d'autonomie sans la reverser au CIAS ; il a fallu que le département nous verse directement les fonds. Il faut dire que mon canton est rural et que le niveau des retraites y est très faible : il compte beaucoup de retraités agricoles et de femmes avec des carrières très incomplètes. Par ailleurs, la demande de professionnalisation et de titularisation de la part des employés

est très forte. Dans mon CIAS, sur 50 employés, seuls 5 sont titulaires. Pour établir un certain équilibre, presque tous vont être mensualisés, à hauteur de 80 % de leur temps de travail des deux dernières années alors que jusque là, leur emploi était très précaire : si une personne âgée décède ou part en maison de retraite, le travail disparaît ! Toutefois, nous avons intérêt à renforcer ce type de sécurisation si nous voulons des employés plus formés.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En ce qui me concerne, je n'ai jamais rencontré le délégué territorial de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP). Pourtant, je suis un acteur local important en matière de services à la personne, puisque la Somme est doté d'un pôle d'excellence rurale (PER) sur le bien vivre à domicile dans la dernière partie de sa vie et que six maisons de retraite locales ont été fusionnées pour offrir une meilleure organisation des services à la personne. Je n'ai même jamais entendu parler de lui, ni par le préfet, ni par le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR)... On a parfois l'impression d'entendre parler à Paris de choses qu'on ne rencontre jamais sur nos territoires !

Puisque la DGCIS exerce la tutelle de l'Agence, savez-vous si ces gens sont mandatés pour rencontrer les élus, savez-vous où ils vivent ? Pourtant, le milieu rural, qui représente 90 % du territoire de la Somme et 70 % de la population, devrait être une priorité pour eux ! De fait, lorsque les hauts fonctionnaires qui arrivent dans un département viennent se présenter aux députés, cela favorise une interactivité fort utile.

Les collectivités sont aussi très actives en matière de services à la personne, avec les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et leur fédération, dont les adhérents sont d'ailleurs souvent urbains – ayant été maire pendant vingt ans d'une commune de 250 habitants, je peux vous dire que la capacité d'action du CCAS était à peu près nulle ! Dans la Somme, l'intercommunalité est extrêmement active en matière de services à la personne : elle gère les services ménagers et parfois les soins intermédiaires, juste avant les soins infirmiers. Peut-on faire la part, dans les statistiques, de ce qui est accompli par les collectivités et par le monde associatif ?

Enfin, le problème du statut du personnel, évoqué par Germinal Peiro, est crucial. C'est toute la différence entre service prestataire et service mandataire. Lorsqu'on est prestataire et que la personne âgée meurt, c'est très triste, mais cela ne génère pas de désespoir financier dans la mesure où l'on va travailler ensuite pour une autre personne. En revanche, si l'on est mandataire – dans ce cas, le service est moins cher –, il y a un risque de grande précarité.

**M. Jean-Paul Carteret.** Le nombre de mandataires diminue considérablement.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Certes, mais cela ne change rien au fait que, pour la même somme, le prestataire offre moins d'heures de travail : c'est plus confortable pour ce dernier, mais moins profitable pour le bénéficiaire du service. C'est un débat quasiment politique : faut-il privilégier le prestataire, pour protéger les employés, ou le service à la personne âgée ? Il y a une réelle ambiguïté sur ce sujet, mais je ne suis pas convaincu que le choix soit libre : souvent, le demandeur est obligé de prendre un service prestataire du fait que, sous la pression sociale des employés, les acteurs qui contrôlent la distribution des heures ont tendance à privilégier ce système. Pour l'heure, les pouvoirs publics maintiennent un flou artistique autour de la question.

**M. Frédéric Sans.** Je n'ai pas parlé des activités bénévoles mais elles sont bien sûr très utiles, et mobiliser des jeunes du service civique est une bonne chose. La limite, c'est la professionnalisation et la permanence – c'est la différence avec le service que propose une structure d'aide au maintien à domicile. La permanence garantit que la prestation est fournie chaque fois que nécessaire. La professionnalisation permet de déceler une aggravation de la

dépendance, un début de maladie d'Alzheimer par exemple, ou de supporter le caractère de certaines personnes. Les jeunes du service civique n'y sont pas formés, mais leur intervention reste incontestablement un plus.

Je ne crois pas que la loi Borloo crée des difficultés financières aux associations traditionnelles. En effet, le nombre des personnes âgées et dépendantes augmente, et tous les besoins ne sont pas satisfaits. Un problème se pose entre le régime d'autorisation du code de l'action sociale et l'agrément créé par la loi Borloo. Toutefois, l'intervention des entreprises permet à la personne d'exercer son libre choix : lorsqu'une personne décide de recourir à une entreprise, ou de changer de structure, c'est qu'elle n'est pas satisfaite des prestations qui lui sont fournies— il est important qu'elle ait cette possibilité.

Les maisons d'accueil rurales pour personnes âgées (Marpa) relèvent de la compétence du ministère de la solidarité. Il me semble qu'elles sont, en termes de rentabilité administrative, forcément plus lourdes à mettre en place qu'une maison de retraite ou un service de maintien à domicile. L'idée est venue par analogie avec les gîtes ruraux ou avec les maisons d'accueil pour les orphelins de l'assistance publique.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** S'agit-il d'un établissement ou d'une famille d'accueil ?

**M. Frédéric Sans.** D'une famille, qui accueille de une à cinq personnes âgées. Une solution à taille humaine donc, mais qui soulève de nombreux problèmes : les personnes âgées doivent avoir chacune une chambre où elles puissent être autonomes ; les accueillants doivent posséder les compétences appropriées ; il faut résoudre le cas des personnes qui sont arrivées à peu près autonomes et dont l'état de santé se détériore.

**M. Jean-Paul Carteret.** Sans compter le problème de l'agrément. Une maison de ce type a été fermée récemment dans mon département. Si l'on veut avancer dans ce sens, il faudra revoir une partie de la loi.

**M. Frédéric Sans.** Le coût de la professionnalisation et la validation des acquis de l'expérience soulèvent également un vaste débat. Tout le monde discute des exigences à poser en termes de qualification et de professionnalisation, y compris du côté du régime d'autorisation, pour lequel le ministère des affaires sociales veut instaurer un cahier des charges à l'instar de ce qui existe pour l'agrément. Toutefois, il est difficile de raisonner dans l'abstrait : il s'agit de personnes au départ quasiment autonomes, qui sont en GIR 5 ou 6 et qui vont glisser progressivement vers des GIR 3 ou 4, puis 1 et 2 — une dépendance complète, nécessitant une présence presque permanente. Que deviennent celles qui se sont habituées à vivre dans une Marpa ? Et à domicile ? Il faut bien que le personnel soit préparé à réagir !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** On s'aperçoit aujourd'hui que, pour une personne qui a déjà quitté son domicile pour aller dans une Marpa, il est extrêmement difficile de changer de nouveau de lieu de vie se rendre dans un EHPAD (établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes). Se pose donc le problème de la médicalisation des Marpa, qui n'ont pas été conçues pour cela. Le problème est le même pour les foyers logement. On n'a probablement pas bien mesuré ce glissement vers la dépendance. Mais il faut aussi tenir compte des personnes bien portantes ! C'est un sujet important, qui est loin d'être résolu.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans ma circonscription, deux Marpa ont dû fermer faute d'activité. Elles ont été transformées en maisons d'accueil pour les jeunes et fonctionnent très bien. Le fait est que, dans le monde rural, les gens restent chez eux jusqu'à

la fin. Le développement des services à domicile – aide ménagère, soins infirmiers, portage de repas – les encourage à rester chez eux, et c'est ce qu'ils souhaitent.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** À cela s'ajoute un énorme travail en matière d'amélioration du logement : lutte contre la précarité énergétique ; remplacement de la baignoire par une douche ; transfert de la chambre au rez-de-chaussée ; installation de rampes d'accès... Sans compter ces autres services comme le portage de repas ou la téléassistance, qui rassurent la famille. Il est probable que la structure intermédiaire sera de moins en moins utilisée.

**M. Bernard Lesterlin.** On pourrait s'inspirer d'une expérience qui est très développée dans mon département de l'Allier : les réseaux de familles d'accueil de malades psychiatriques. Notre réseau est géré par un établissement hospitalier public spécialisé. Une grande partie des malades qui peuvent être accueillis hors structure hypermédicalisée se trouvent dans un périmètre d'une dizaine de kilomètres, tout en restant en lien avec le personnel soignant et les intervenants. Les familles d'accueil ne sont pas censées faire cinq années de médecine pour les accueillir, mais elles ont le sens de l'évolution de la situation et savent faire appel aux professionnels. Je ne pense pas qu'on puisse tout professionnaliser dans la vie sociale : il faut trouver le juste équilibre.

**M. Frédéric Sans.** Je ne peux qu'être d'accord. À propos de médicalisation et d'hospitalisation à domicile, il y aura de grands changements dans les années à venir, notamment avec le dossier médical unique (DMU), qui peut être partagé entre un terminal à domicile et l'hôpital de proximité – ainsi qu'entre les différents services de l'hôpital. Le DMU permet de préserver le secret médical, certains éléments ne pouvant être consultés que par le médecin. D'autres éléments, comme le suivi de la température ou de la tension, pouvant être remplis par l'infirmier de passage, il est mis à jour en temps réel : ainsi, le médecin est sûr de disposer du dossier complet. Il sera aussi utile durant l'hospitalisation que lors de la convalescence à domicile – laquelle soulève tout de même la question de la qualification des personnes qui interviennent à domicile à la frontière du médical.

Pour ce qui est du coût dû à l'informatisation, je n'ai pas parlé des CESU sociaux, qui sont en plein développement et ont dépassé cette année ceux qui sont accordés par l'employeur, qu'on appelle les CESU RH. Une dizaine de départements ont déjà choisi de remettre l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap sous forme de CESU : un CESU préfinancé par le département et envoyé aux personnes âgées, qui le remettent soit à la structure qui intervient à leur domicile soit à leur salarié direct. Dans ce cas, le CESU ne permet de payer que le salaire net : l'Agence a donc engagé des travaux sur le moyen de mettre en place le tiers payant des cotisations sociales, qui sont sur le point d'aboutir. Les départements qui ont mis en place le CESU préfinancé ont vu leurs dépenses d'APA diminuer de 10 %, ce qui est considérable.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il existe donc trois types de CESU : le moyen de paiement utilisé par les particuliers ; le CESU préfinancé des employeurs, dit CESU RH ; le CESU préfinancé des départements et autres collectivités. Dans ce dernier cas, fonctionne-t-il par convention ?

**M. Frédéric Sans.** Oui. Un appel d'offres est lancé auprès des émetteurs pour définir le montant ou le rythme de versement par exemple.

J'ai noté, monsieur Bignon, que vous n'aviez jamais vu le délégué territorial de l'Agence de la Somme. Toutefois, ce n'est pas vraiment étonnant. Les délégués territoriaux sont pour 80 % des directeurs des ex-directions départementales du travail et de l'emploi, qui passent par le directeur des affaires sociales du département et n'ont pas le réflexe d'aller faire le tour des élus. Depuis la RGPP et la création des directions régionales des entreprises,

de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECTE), nous sommes en train de revoir qui fait quoi au niveau territorial.

Pour ce qui est du choix entre mandataire et prestataire, les administrations, dans l'optique de la qualité des prestations, se tournent spontanément plutôt vers les prestataires, qui sont agréés, mais dont les services coûtent incontestablement plus cher. Les exigences posées vis-à-vis des mandataires vont être renforcées dans le cadre du cahier des charges de l'agrément, notamment en ce qui concerne les personnes âgées. Un des problèmes qui se pose et qui doit être réglé tient au fait que la personne qui a recours au service d'un mandataire n'est pas toujours consciente qu'elle est juridiquement l'employeur du salarié.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le licenciement peut parfois coûter cher à la succession !

**M. Frédéric Sans.** C'est un des problèmes.

**M. Jean-Paul Carteret.** Pour ma part, je vais vous parler de l'UNCCAS et des CCAS. Je suis président d'un CIAS particulièrement rural, que je vous invite dès à présent à visiter lors de vos déplacements. Car, ainsi que vous l'avez souligné, il est question de beaucoup de choses à Paris qui ne sont pas toujours adaptables sur le terrain. Lorsque j'ai commencé à l'UNCCAS, j'ai été étonné du nombre de dispositifs qui étaient ignorés dans nos territoires – la présence des CCAS n'est pas systématique à la campagne. Or, ils devraient être au cœur de cette discussion qui touche à la fois à l'aménagement du territoire et aux services à la personne. Les CCAS et CIAS sont au croisement des notions de service public et de services au public, en s'occupant non seulement du médicosocial, mais également de tous les autres services dont les personnes âgées auraient besoin à la campagne.

L'UNCCAS regroupe aujourd'hui 3 850 CCAS et CIAS, qui représentent 68 % de la population – 44 millions de citoyens tout de même. Sont adhérentes la quasi-totalité des villes de plus de 10 000 habitants, 80 % des communes de 5 000 à 10 000 habitants et plus de 2 000 petites communes. Au départ, cela concernait surtout villes, mais les CCAS des petites communes sont de plus en plus nombreux à adhérer et des unions départementales de CCAS et CIAS ont été créées afin de représenter et faciliter les échanges des CCAS et CIAS avec leurs partenaires. Ces unions départementales peuvent jouer un rôle très important dans les territoires ruraux.

Les principaux champs d'intervention des CCAS sont la lutte contre l'exclusion, l'aide à domicile, la prévention, l'animation et la gestion d'établissements d'hébergement pour personnes âgées, le soutien au logement et la petite enfance. Les CCAS représentent un budget consolidé de 2,5 milliards et emploient plus de 110 000 personnes.

La nature des services proposés par les CCAS en milieu rural est à l'image de leur diversité : certains privilégient la petite enfance, d'autres les établissements pour personnes âgées ou encore la lutte contre la précarité. En outre, il y a plusieurs types de territoires ruraux : territoires en périphérie des villes, qui accueillent des populations déjà fragiles et habituées à des services qui font défaut en milieu rural ; territoires confrontés au départ des jeunes ; territoires très ruraux marqués par la désertification et le vieillissement de la population... C'est surtout de ceux-là qu'il faut se préoccuper en matière d'aménagement et de maillage du territoire.

Les CCAS en milieu rural font face à des handicaps récurrents : la surreprésentation des personnes âgées ; la très faible qualification des catégories sociales ; le niveau de revenus – le taux de la pauvreté monétaire moyen y était de 13,7 % en 2006, contre 11,3 % pour l'espace urbain. Les personnes âgées subissent l'isolement et des déplacements de plus

en plus longs, qui coûtent de plus en plus cher, parce qu'on supprime des services. En outre, les gens sont taiseux à la campagne. Ma propre mère n'exprime jamais un besoin : elle a 85 ans, 400 euros par mois et elle vit seule dans une grande ferme. Elle ne saurait pas se débrouiller avec un CESU ! C'est pourquoi il est nécessaire d'avoir des associations sur tout le territoire pour aider les personnes âgées. Tout ce qui peut les mettre à mal, sous prétexte de les structurer par exemple, n'est pas bon pour les territoires ruraux. Car, quand on utilise le CESU, qui s'occupe des remplacements quand le salarié est malade ? Personne !

**M. Frédéric Sans.** C'est bien le paradoxe de l'emploi direct ! Il n'y a pas de remplacement, pas de qualification professionnelle, mais il représente 80 % des prestations du secteur parce qu'il coûte tellement moins cher...

**M. Jean-Paul Carteret.** Mais les employeurs payent quand même cinq semaines de congés payés ! Vous avez compris que je plaide pour le maintien des associations et d'un réel maillage du territoire.

**M. Frédéric Sans.** Certes, mais les concurrents des associations ne sont pas les entreprises agréées de la loi Borloo, mais les 80 % d'emplois directs sans qualification.

**M. Jean-Paul Carteret.** Le milieu rural connaît des problématiques particulières.

D'abord, la question de l'accessibilité à des services de qualité et en nombre suffisant : aux personnes déjà présents sur le territoire, surtout les personnes âgées, surreprésentées, s'ajoutent de nouvelles populations qui arrivent dans les villages mal préparés, sans avoir pensé qu'elles n'y trouveraient pas de services, et qui ont parfois leurs propres difficultés sociales – elle cherchent des logements moins chers.

Ensuite, se pose le problème de la concurrence. Beaucoup d'entreprises privées, ou de fournisseurs d'accès à l'Internet haut débit par exemple, ne s'occupent que des villes parce qu'il y a moins de personnes à servir à la campagne et que cela coûte plus cher. Par ailleurs, la réglementation européenne des services impose la concurrence dans tous les domaines, y compris en ce qui concerne les associations d'aide à domicile, de service à la personne ou d'accueil collectif des jeunes. Cela nous inquiète.

J'en viens aux pistes pour demain. Seuls quelque 7 500 CCAS disposeraient aujourd'hui d'une autonomie comptable tandis que plus de 27 000 existeraient de fait mais sans autonomie comptable (CCAS sans comptabilité distincte parce que petit ou ayant un budget annuel inférieur à 30 000 € et ayant demandé leur rattachement au budget communal). L'une des solutions est peut-être l'intercommunalité : près de 98 % des 20 644 communes de moins de 500 habitants adhèrent à une communauté de communes.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ce chiffre atteindra 100 % d'ici à la fin de l'année.

**M. Jean-Paul Carteret.** La loi l'impose effectivement.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Certaines communes mettent un peu de mauvaise volonté.

**M. Jean-Paul Carteret.** J'en suis d'accord : elles n'ont pas compris qu'elles allaient dans le mur en restant isolées. À l'échelle d'un bassin de vie, on peut harmoniser les interventions et assurer une égalité de traitement entre les personnes âgées, et mutualiser les fonds des petites et des grosses communes.

L'aide à la personne passe aussi par des regroupements de services : je pense par exemple aux guichets uniques et aux relais de service public. Je crois beaucoup aux partenariats, qui permettent d'améliorer la réactivité et de développer certains services,

comme les crèches, que les CCAS ne peuvent pas toujours gérer seuls. L'UNCCAS entend aider les petites communes, notamment à travers la cinquantaine d'unions départementales.

La politique d'aménagement du territoire dépendra nécessairement de la réforme de la fiscalité locale. Les marges de manœuvre des collectivités se réduisent ; pour le bloc communal, l'écart croissant – et cumulé – entre l'évolution structurelle des dépenses et celle des dotations aura des effets, tant sur les capacités d'autofinancement que sur les niveaux d'investissement. D'ailleurs, l'amélioration des finances locales, révélée par Dexia crédit local, tient surtout à une diminution des investissements. Nous sommes donc loin d'être sortis de la crise.

La réforme territoriale ne sera pas non plus sans conséquences : *quid*, par exemple, de la répartition des compétences ?

Qui plus est, la logique comptable qui est celle de la RGPP me fait craindre un désengagement de l'État. On parle par exemple d'employer des entreprises privées pour des conseils en matière forestière : qui les paiera ? Comment mettre en œuvre avec moins de moyens différentes lois – comme celle relative à l'accessibilité – d'ici à 2015 ? Et comment prétendre qu'une commune est sauvée si l'on assèche ses finances ?

Les inégalités s'accroissent dans les domaines de la santé, de la sécurité et de la justice. On voit disparaître les maternités et les gendarmeries : la RGPP ne laisse pas d'autre choix aux communes que de pallier les désengagements de l'État, car le maintien du lien social passe par celui d'un service public minimal.

La réorganisation des services n'est pas lisible. Lors de la dernière assemblée générale des maires ruraux de Haute-Saône, j'ai demandé qui, dans l'assistance, était capable de traduire l'acronyme « DDCSPP ». Sur les 160 présents, un seul a pu répondre : le vice-président du conseil général, en charge de l'action sociale. La situation est telle que l'on a toutes les peines du monde à joindre certains interlocuteurs. Je me permets donc de lancer un cri d'alarme.

L'avenir des territoires ruraux est en jeu. Chaque bassin de vie devrait disposer d'un minimum de services, non seulement dans les domaines de la santé et du médico-social, mais aussi dans ceux de l'éducation – avec le maintien d'au moins une école – et de la sécurité, sans oublier les commerces, notamment alimentaires. Un « casse » vient de se produire dans un bureau de tabac de ma commune et les gendarmes, qui sont à l'autre bout du canton, ont mis une heure pour arriver sur place.

Les CCAS ne peuvent pas tout faire ; ils doivent donc renforcer leurs partenariats avec les associations, voire s'ouvrir davantage à certaines entreprises privées avec lesquelles ils essaient de faire converger leurs intérêts.

Il y a une vingtaine d'années, on trouvait un médecin, une pharmacie et un kinésithérapeute dans mon village. Ce n'est plus le cas. En 1996, j'ai confié la gestion du foyer logement au CIAS, dont j'avais proposé la création aux communes voisines. Nous avons ensuite travaillé sur la base du volontariat. Le CIAS regroupe huit communes qui totalisent 880 habitants. Rappelons que le chef-lieu de département, Vesoul, compte moins de 20 000 habitants. Quant à l'école de mon village, elle accueille 130 enfants venus d'une dizaine de commune. J'ai proposé la mutualisation de la cantine, et, désormais, les élèves de l'école mangent au foyer logement, ce qui a permis de renforcer le lien intergénérationnel et de développer des activités partagées.

Le premier phénomène constaté par les salariés du foyer – qui sont aussi, dans le cadre de l'Union nationale des associations de soins et services à domicile, l'UNA, des prestataires de services à domicile – est la dénutrition chez les personnes âgées. Nous avons

donc eu l'idée de leur apporter des repas chauds, préparés au foyer et livrés *via* l'UNA. Plus de 7 000 repas dans 25 communes seront livrés cette année.

À cela s'ajoute une présence médicale en milieu rural à laquelle participe la Mutualité française : désormais, tous les vendredis, les habitants des huit communes ont la possibilité de consulter des audioprothésistes et des opticiens. Quant à la téléassistance, c'est Présence verte qui s'en charge. Nous en faisons d'ailleurs profiter aussi les communes qui ne sont pas membres du CIAS.

Il a donc fallu pousser les murs, mettre les lieux aux normes – notamment la cantine –, pour créer un pôle regroupant, autour du foyer logement, le cabinet de kinésithérapie, le local de la Mutualité française, celui des permanences de la façade des services à domicile et bientôt des assistantes sociales, ainsi qu'une salle polyvalente pour les personnes âgées. L'ensemble est géré par le CIAS. La société HLM a par ailleurs fait construire quatre studios accueillant des personnes dont les logements étaient devenus inhabitables. Il faut sans doute réfléchir à de telles solutions, qui permettent aux personnes d'être chez elles tout en profitant des services du foyer – deux studios supplémentaires y ont d'ailleurs été construits pour l'accueil temporaire des proches.

Une borne visio-services a également été installée. France Télécom voudrait nous vendre certains appareils, mais le branchement est impossible. Parler de haute technologie, c'est très bien, mais encore faut-il s'assurer que tous nos concitoyens y ont accès.

Nous nous apprêtons également à signer des conventions avec Pôle emploi, la caisse primaire d'assurance maladie, la caisse d'allocations familiales et la Mutualité sociale agricole (MSA). Du reste, nous avons embauché, dans le cadre d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), une personne qui travaillera au sein de ces quatre prestataires pour les renseigner sur les besoins. Ce faisant, nous rendons un réel service à l'État : en nous aidant à son tour, il montrerait qu'il n'oublie pas les territoires ruraux.

La construction du bâtiment a coûté 1 million d'euros, pris en charge à 35 % par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Les autres fonds sont venus de l'État, *via* le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), et du Conseil régional, à travers les contrats de pays. Au total, le projet est subventionné à 65 %.

Le bureau de poste rejoindra sans doute le pôle, mais plus tard : il y a encore suffisamment de monde au guichet. J'ai par ailleurs proposé à la Banque postale des bâtiments à un loyer moins élevé que ceux de Poste Immo, la filiale immobilière du groupe La Poste, mais elle a refusé ; or je connais un acquéreur pour le bureau de poste. Voilà où nous en sommes !

Je veux réagir aux propos de Monsieur Sans. L'UNCCAS, dans le cadre du débat sur la dépendance, a réfléchi aux règles relatives au GIR – GMP moyen pondéré –, qui génèrent des situations inhumaines. Il est vrai que les foyers ne peuvent garder toutes les personnes dépendantes ; mais pourquoi transférer dans des maisons médicalisées celles qui sont bien là où elles sont et ne posent de problèmes à personne ?

Nous avons embauché, dans les MARPA, des personnes en recherche d'emploi qui ne sont pas forcément bien formées. La région Franche-Comté a ainsi lancé un vaste plan de formation, en autorisant les emplois-tremplins associatifs, ce qui a permis de valoriser les acquis de l'expérience. Nous avons besoin de personnels qualifiés, dont les parcours professionnels sont sécurisés.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Votre ton était parfois un peu triste. Toutefois, certains d'entre nous se souviennent de la ruralité des années cinquante, qui vit l'apparition

de l'eau potable, le goudronnage des chemins et le développement du téléphone ou de l'électricité. Il y avait beaucoup moins de services qu'aujourd'hui, même si les relations humaines étaient plus fortes et plus solidaires. En vingt ans, tout a basculé et les gens sont partis. La ruralité que j'aime est celle que vous avez décrite : des hommes qui se retroussent les manches et construisent à partir de presque rien. Tous les élus de France et de Navarre ont la possibilité, en frappant à différentes portes, de monter des projets comparables à ceux que vous avez évoqués. Mairie-conseils (groupe Caisse des dépôts) raconte à longueur de pages des histoires toutes plus formidables les unes que les autres. Je comprends une certaine forme de désespérance, mais l'engagement des acteurs et des populations me remplit d'espoir.

**M. Jean-Paul Carteret.** Il ne s'agit que de constats. Pourquoi, par exemple, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est-elle deux fois moins élevée pour les collectivités rurales que pour les collectivités urbaines ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La péréquation est injuste.

**M. Jean-Paul Carteret.** C'est précisément ce qui me rend triste. Les ruraux valent autant que les urbains ; tous les citoyens doivent être égaux devant la santé, la sécurité et tous les autres services. L'école de la commune où j'habitais autrefois comptait 30 élèves ; aujourd'hui, cette commune ne compte plus que 30 habitants, pour une moyenne d'âge de soixante-quinze ans. S'ils avaient trouvé tous les services sur place, les gens ne seraient pas partis.

Mes craintes portent sur l'avenir, même s'il est vrai que l'on voit les gens revenir. La loi relative à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) donne la priorité aux projets économiques des communautés de communes : les communes rurales passent après – et encore, s'il reste des fonds à distribuer. Mes demandes étant restées vaines cette année, j'ai préféré attendre l'an prochain pour obtenir une dotation plus élevée.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En ce domaine, mieux vaut sans doute attendre que courir...

**Mme Geneviève Le Nevé, vice-présidente de Familles rurales.** Mon point de vue sera celui d'une représentante du milieu associatif et d'une élue, puisque je suis maire d'une commune rurale d'Eure-et-Loir.

Le milieu rural a des ressources naturelles, paysagères, mais surtout des ressources humaines, des hommes et des femmes qui mettent leur créativité, leur sens de l'innovation et leur esprit d'entreprise à son service. Nous restons donc optimistes. Quant à notre fédération, Familles rurales, elle regroupe 165 000 familles et 2 500 associations.

Le milieu rural a profondément changé, par ses fonctions et dans sa composition sociologique. Les territoires évoluent, mais n'ont pas tous le même potentiel de développement. Les fonctions des territoires ruraux se sont diversifiées ; on peut en relever trois principales, qui sont d'ailleurs complémentaires et interdépendantes : la « campagne ressource », avec l'enjeu mondial de l'alimentation par l'agriculture, mais aussi l'accueil ou le maintien d'entreprises ; la « campagne nature », qu'il faut protéger et préserver – c'est tout l'enjeu environnemental – ; la « campagne cadre de vie », enfin, avec sa double dimension résidentielle et sociale.

C'est surtout la fonction résidentielle qui a modifié le regard et l'attente de la société vis-à-vis des campagnes, leur offrant de nouvelles perspectives de développement : le territoire rural apparaît comme un espace de vie possible, où il fait bon vivre. Ce phénomène s'observe depuis les années quatre-vingt-dix, la quête d'une qualité de vie retrouvée ou rêvée ayant amplifié l'exode urbain.

La sociologie du milieu rural s'en est trouvée affectée. Sa population n'est plus homogène ; les habitants d'un même territoire se différencient d'un point de vue économique, social ou culturel. Ils n'ont plus le même attachement au territoire, ni forcément la même vision du milieu rural.

Les brassages de populations ont été accélérés par l'explosion de la mobilité des personnes, et ce de manière quotidienne ou hebdomadaire avec la dissociation du lieu de vie et du lieu de travail, parfois très éloignés l'un de l'autre. Les frontières entre les villes et les campagnes n'apparaissent plus aussi clairement. La convergence, voire la confusion des modes de vie urbains et ruraux, se traduit par des besoins de services accrus. En effet, les territoires ruraux présentent, en ce domaine, un déficit quantitatif et qualitatif qui place souvent les familles devant des choix contraints.

Ces différentes tendances varient néanmoins d'un territoire à l'autre. Parler d'un milieu rural est abusif, voire caricatural : il faut envisager les territoires selon leurs dynamiques propres. On peut à cet égard distinguer trois types d'espace : le périurbain, où les services manquent souvent ; le rural dynamique – essentiellement les petites villes, qui forment des bassins de vie à taille humaine – ; le rural isolé, dont la population est vieillissante.

Le niveau de développement et la dynamisation des territoires reposent sur le triptyque suivant : un développement économique combinant divers types d'activité, mais valorisant les productions et les savoir-faire locaux ; des services publics et au public ; enfin, une vie associative riche et variée.

Il y a trois critères d'installation pour les familles : l'emploi – lui-même lié aux transports et à la proximité d'axes routiers – ; le logement – par l'accès à la propriété ou, quand c'est possible, la location ; un environnement de services indispensables à la vie quotidienne et à l'épanouissement des membres de la famille.

Les services sont aussi directement liés au développement économique : comment envisager sans eux l'accueil d'une entreprise ? De manière plus fine, les territoires se différencient par leurs composantes démographiques et économiques, donc par des attentes spécifiques.

Les jeunes ménages, qui doivent concilier vie familiale et vie professionnelle, attendent des services d'accueil de la petite enfance ou périscolaire et des loisirs éducatifs. Les jeunes retraités encore actifs recherchent des occupations pour leur temps libre, des animations locales et des offres de loisirs culturels. Les territoires ruraux accueillent aussi des touristes en quête d'animations culturelles et de découverte du patrimoine, qu'il soit bâti ou naturel. Enfin, les populations âgées et dépendantes recherchent des soutiens, des soins et surtout du lien social : les réponses sont l'aide à domicile, les établissements ou résidences, et le soutien psychologique que constituent des visites régulières.

On trouve aussi, en milieu rural, des personnes isolées, des familles en difficulté, des groupes fragiles proches de la pauvreté : pour ces populations, les réponses sont l'activité solidaire – bourses aux vêtements ou banques alimentaires –, l'accompagnement social, l'éducation budgétaire, l'aide à la recherche d'emploi, aux démarches administratives et aux déplacements.

J'en viens aux enjeux et aux problématiques. Le premier enjeu concerne la gestion et le maintien de l'espace. Le deuxième est relatif à la gestion de la diversité des populations, afin d'assurer le vivre ensemble, l'intégration des nouvelles familles et la médiation.

Le troisième enjeu est l'accueil et le maintien des populations : il est donc lié aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU). Cet enjeu

passer par la construction de stratégies territoriales pour capter des populations différentes, favoriser la mixité sociale et éviter la concurrence entre les territoires. Il passe aussi par la mise en œuvre de politiques concertées, intégrées et durables, combinant le soutien à l'économie locale, une réflexion sur les transports, une offre de logement variée et le développement de services.

Le quatrième enjeu consiste à répondre aux besoins et aux offres diversifiées de services de qualité. La réactivité est donc nécessaire pour s'adapter aux besoins : les associations familiales ont un savoir-faire en la matière. On voit se développer deux nouveaux types de besoin : l'accueil des jeunes enfants d'une part ; l'accès aux technologies de l'information et de la communication de l'autre.

L'existence de services pour la petite enfance est un facteur d'attractivité pour les jeunes ménages, mais la politique éducative locale doit se concevoir globalement, et inclure la présence d'une école, le périscolaire et les loisirs pour les jeunes. L'accueil de la petite enfance doit aussi être reconnu comme une activité d'utilité sociale à finalité non marchande.

Les associations en milieu rural devraient pouvoir bénéficier d'aides spécifiques de la CAF et de l'État pour monter des projets d'accueil de la petite enfance innovants et adaptés aux territoires ruraux : pourquoi ne pas envisager des contrats de développement à l'action sociale et familiale de proximité ? Ces contrats, qui associeraient les organismes sociaux et les collectivités, permettraient de financer des actions familiales de proximité.

Autre enjeu : favoriser la mise en place de maisons d'assistantes maternelles, structures légères mieux adaptées aux horaires atypiques de certains parents. La profession d'assistante maternelle s'en trouve d'ailleurs valorisée.

Quant au numérique, malgré son essor spectaculaire, il ne s'est malheureusement pas développé partout de la même façon. Alors que la dématérialisation est de plus en plus souvent proposée comme une alternative à la disparition physique de services – en témoigne par exemple, l'administration numérique et la télé-médecine –, les populations éloignées, qui en auraient le plus besoin, sont aussi celles qui y ont le moins accès.

Que l'on dispose d'une connexion d'un débit de 512 Kbps ou de 20 Mbps, on est toujours considéré comme équipé ; or le niveau de service n'est pas du tout comparable. La couverture en haut débit de 20 Mbps est un enjeu primordial pour les professionnels, auto-entrepreneurs, travailleurs indépendant ou PME, ainsi que pour développer des centres de télétravail. Il permettrait aussi le développement de la télé-médecine, conformément aux objectifs de la loi « Hôpital, patients, santé et territoires ». Les personnes handicapées seraient, par définition, les premières à profiter de cette médecine dématérialisée.

Un autre enjeu vital conditionne la proximité des services et leur accessibilité à des publics fragiles : les transports solidaires. Portés par une association, effectués par des bénévoles sur un rayon de 5 kilomètres environ, ils permettent à des personnes âgées ou qui n'ont aucun moyen de transport d'aller, par exemple, faire leurs courses. Ils ne font pas concurrence aux professionnels, puisqu'ils reposent sur le bénévolat – moyennant une indemnisation – et sont effectués sur de petites distances. Malheureusement, aucun texte ne régit ce type de service.

Quant à la vie associative, bien qu'elle ait toujours été une composante essentielle du milieu rural, elle subit aujourd'hui les effets d'une municipalisation des services. Cela ne va pas sans poser des problèmes aux associations, d'autant que bien souvent elles doivent reprendre le relais au bout de quelques années. Autrefois, elles signaient des conventions pluriannuelles avec les communes, mais les appels d'offres automatiques, par exemple, ont beaucoup changé la donne. Pourtant, la vie associative est aujourd'hui plus que jamais

indispensable : il est essentiel que de grands réseaux reconnus par les pouvoirs publics, comme Familles rurales, se voient confier des services ayant une forte dimension éducative, et au sein desquels les parents peuvent s'impliquer. La grande vertu des associations est en effet de permettre aux personnes de s'engager dans la vie locale.

Nous venons de réaliser, sur Internet, une enquête sur les services essentiels en milieu rural selon les tranches d'âge et la taille des communes : je me permettrai de vous la transmettre.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La municipalisation des services résulte souvent, selon mon expérience, des carences du milieu associatif. Au début des années quatre-vingt, ma communauté de communes avait ainsi dû prendre le relais d'une association locale d'aide ménagère qui ne pouvait plus faire face aux besoins : c'est ainsi que ce service fut créé au sein du SIVOM, le syndicat intercommunal à vocations multiples. On parle du recul des services publics, mais l'on pourrait aussi évoquer le manque d'engagement de certains de nos concitoyens. Les agriculteurs, par exemple, sont devenus des chefs d'entreprise essentiellement préoccupés par leurs exploitations. Le monde associatif a un peu souffert du chacun pour soi.

**M. Jean-Paul Carteret.** N'avez-vous pas dit, madame Le Nevé, qu'au bout de quelques années, les associations devaient prendre le relais des services communaux ?

**Mme Geneviève Le Nevé.** Oui : la communauté de communes trouve souvent la gestion trop lourde.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Effectivement. Et ce n'est pas forcément son rôle.

**Mme Geneviève Le Nevé.** C'est parce qu'elles y sont obligées que les communes passent des appels d'offres. Bien sûr, les associations postulent et, bien souvent, sont retenues. Mais depuis que les communes se sont appropriées les compétences relatives à l'enfance et à la jeunesse, les associations ont été écartées. Si bien que les familles s'impliquent beaucoup moins.

**M. Jean-Paul Carteret.** La diminution du nombre de bénévoles dans les associations a conduit les communes à assurer les services elles-mêmes, puis, comme ce n'est pas leur rôle, à s'adresser à des professionnels en passant des appels d'offres, comme la loi les y oblige.

**Mme Geneviève Le Nevé.** Les bénévoles des associations locales sont soutenus par les techniciens des fédérations départementales. Notre réseau compte non seulement 40 000 bénévoles, mais aussi 20 000 salariés. Dans les activités de loisirs et les gardes d'enfants, les fédérations assument les charges administratives, qui se sont considérablement alourdies depuis trente ans ; elles permettent ainsi aux bénévoles de s'investir dans le domaine familial comme dans celui des loisirs, la plus-value de la gestion associative est réelle.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez réussi à maintenir un équilibre. Entre des services municipalisés et des services assurés par des associations professionnalisées, il n'y a plus guère de différence. D'autant que certains élus, dans des petites communes, font presque du bénévolat.

**M. Jean-Paul Carteret.** Les bénévoles des associations de service à domicile (ADMR) sont les mêmes depuis vingt ans. Qu'arrivera-t-il quand ils ne seront plus là ? En Bretagne, par exemple, l'ADMR est sur le point de fermer.

**Mme Geneviève Le Nevé.** Familles rurales n'est pas qu'une association de services. Nous représentons et défendons les intérêts des familles et des consommateurs.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez raison, monsieur Carteret, de parler du vieillissement. Hier, lors d'un conseil d'administration, nous avons eu toutes les peines du monde à convaincre le président, qui a quatre-vingts ans, d'arrêter. La moyenne d'âge des membres de ce conseil d'administration est d'ailleurs largement supérieure à soixante ans. Les gens ont du mal à partir, car ils ont l'impression d'être utiles.

**M. Jean-Paul Carteret.** La façade, en Haute-Saône, emploie des bénévoles qui gèrent un budget de 600 000 euros et 700 équivalents temps plein. Ce que vous avez proposé au sujet des voisins, monsieur Sans, est une bonne idée. Toutefois, il faudra rémunérer cette activité, que, d'ailleurs, nous pratiquons de manière informelle dans nos communes.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Mon département avait imaginé d'envoyer, deux fois par semaine, des courriers recommandés à certaines personnes, afin que le facteur s'assure de leur présence ; mais cela n'a pas eu de suite.

**M. Jean-Paul Carteret.** C'est parce que nous lui faisons apporter des repas chauds, que nous avons pu sauver la vie d'une dame. Des lettres destinées à des personnes sous curatelle arrivent au foyer logement. La Poste nous impose de les réexpédier à nos frais à l'établissement de curatelle. N'a-t-elle pas une mission de service public ? Ne pourrait-on lui imposer de faire suivre le courrier ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je veux revenir, madame Le Nevé, sur la distinction entre le périurbain, le rural dynamique et le rural isolé.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission à la DATAR.** Ce classement est celui de la DATAR : il est en cours de redéfinition.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le rural dynamique associe le développement économique, les services et le logement : ces trois conditions assurent la qualité de vie. Mais si l'en manque une – le transport, par exemple –, ce n'est plus le cas.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'absence de logements et de services est à mon avis réhibitoire. En revanche, les gens acceptent généralement de faire de longs trajets en train pour aller travailler.

**Mme Geneviève Le Nevé.** Dans ma commune, plusieurs dizaines de personnes travaillent à Paris. Elles empruntent le train tous les jours, en partant de la gare de Maintenon, située à 6 kilomètres ; un système de covoiturage a été organisé pour s'y rendre. Ces trajets quotidiens – près de quatre heures au total ! – sont tout de même très fatigants.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ce n'est pas durable.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** On ne peut rêver d'avoir des industries et des emplois aux portes de toutes les communes.

**Mme Geneviève Le Nevé.** Certes, mais, s'agissant des transports, il faut un minimum. Il y a en moyenne seize transactions immobilières par an dans ma commune, car les gens sont attirés par les nombreux services. Mais au bout d'un moment, le transport les fatigue.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le problème se pose très différemment selon que l'on est actif ou retraité. Pour les retraités, la priorité n'est pas l'emploi mais l'accès aux services ; c'est d'ailleurs pour cette raison que beaucoup d'entre eux, passé un certain âge, louent un logement dans la ville la plus proche.

Cependant, je pense que l'emploi est la clé de tout. Quatre heures de transports quotidiens, ce n'est pas humain. J'ai récemment rencontré un ami à Angers : il travaille au

ministère de l'agriculture et doit faire tous les jours le trajet jusqu'à Paris en TGV. On ne peut vivre à un tel rythme toute sa vie.

On ne sauvera le monde rural, notamment le rural isolé, que si l'on y développe des emplois. C'est sur ce point que doivent porter l'essentiel des efforts d'aménagement du territoire. Depuis quatorze ans, je me bats pour créer, dans ma circonscription, une zone d'activité par canton, car c'est à cette condition que pourront être sauvées certaines activités traditionnelles. De même, ce n'est pas le marché qui attirera des commerçants : le rôle des communes est donc primordial.

La solution alternative est l'urbanisation ; après tout, les gens préféreront sans doute s'installer à proximité de leur lieu de travail, y compris dans les villes, pour peu qu'elles soient agréables à vivre.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans ma circonscription, 40 % de la population active travaillent en usine.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Une réflexion sur l'habitat doit être menée au niveau national. Les Espagnols, par exemple, vivent plus volontiers en appartement : on ne trouve aucune zone pavillonnaire dans des villes telles que Valence ou Saragosse. Le mode de vie n'est certes pas le même qu'en France, mais je suis convaincu que le modèle de l'habitat pavillonnaire très éloigné du lieu de travail n'a pas d'avenir.

**Mme Geneviève Le Nevé.** Même en milieu rural, on revoit le type d'habitat : il est moins « consommateur » de surface qu'avant.

**M. Jean-Paul Carteret.** Nous n'avons pas évoqué le problème des déserts médicaux. Si l'on ne légifère pas un jour, des départements se retrouveront sans médecins. Selon la représentante de l'Agence régionale de santé (ARS) en Haute-Saône, il est possible que, bientôt, plus aucun médecin n'habite le département. Les médecins sont opposés à des installations obligatoires de quelques années. J'avais moi-même un engagement décennal avec l'éducation nationale, et je n'ai pas l'impression d'avoir mal fait mon travail ! À Toulouse, certains médecins ne touchent même pas le Smic !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Avant d'envisager l'installation obligatoire, on peut imaginer, par exemple, que des collectivités ou des établissements publics de santé salarient des médecins. C'est déjà le cas pour de jeunes diplômés des universités de médecine.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Effectivement : 80 % d'entre eux choisissent cette voie. Mais je suis d'accord avec M. Carteret : on ne pourra faire autrement que de légiférer.

**M. Jean-Paul Carteret.** C'est une certitude.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Quels que soient les gouvernements, nous y viendrons avant cinq ans. C'est impossible autrement : il suffit d'observer la démographie des médecins en milieu rural, notamment dans le rural isolé et peut-être aussi, d'ailleurs, dans les banlieues.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans le milieu périurbain, des solutions existent.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans mon département aussi : quatre établissements similaires à des maisons rurales de santé seront bientôt créés. Beaucoup de communes s'engagent en ce domaine, comme elles l'ont fait avec le commerce.

**M. Jean-Paul Carteret.** En Franche-Comté, le préfet impose aux professionnels de participer au financement des maisons de santé, *via* des partenariats public-privé.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** C'est aussi le cas dans mon département.

**M. Frédéric Sans.** S'agissant de l'emploi en milieu rural, le télétravail ne serait-il pas une piste ? L'emploi des femmes pourrait aussi profiter du développement de certains services à la personne dans les zones rurales : aide aux personnes âgées dépendantes, garde d'enfants ou ménage à domicile.

Je ne représente pas le Gouvernement, monsieur Carteret : je me suis contenté d'évoquer quelques pistes, comme les voisins d'assistance – mais ne dites pas à mon collègue de la direction du budget que l'on a parlé de rémunération. L'idéal, sur le plan humain, est évidemment la solidarité qui existait il y a cinquante ans. Quoi qu'il en soit, la rémunération de ce type d'activités poserait des problèmes budgétaires, sans parler des éventuels abus de faiblesse.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** La concentration ne fonctionne que si elle repose sur un réseau de services de proximité, ce qui n'était pas le cas il y a dix ans. L'ingénierie des projets est à cet égard essentielle, et peut être soutenue par des fonds issus du FEDER ou du FEADER.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** En effet : les dossiers sont complexes.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** La DATAR vient de mener une évaluation des projets financés par ces fonds, notamment par le FEDER, auquel on reprochait de privilégier l'urbain. Notre étude montre, tout au contraire, que ce sont essentiellement les territoires ruraux qui en bénéficient, ce qui atteste d'ailleurs leur dynamisme dans la conception de projets. Il s'agit donc, assez paradoxalement, de concentrer l'offre de services tout en assurant sa proximité.

Vous évoquiez les transports entre le domicile et le travail, problème que rencontrent aussi les habitants de banlieues éloignées. La DATAR s'interroge sur l'échelle, notamment pour le maillage des services publics : quels sont les bons seuils au regard de la « chrono-distance » ? La question des transports en milieu rural n'est pas résolue, d'autant qu'elle se pose également, désormais, en termes environnementaux. Les expériences que vous avez décrites – transports à la demande ou solidaires – ne sont pas reproductibles partout. Nous réfléchissons à l'organisation des transports publics en milieu rural, à l'heure où ceux-ci connaissent une croissance démographique.

**M. Jean-Paul Carteret.** Ma commune a acheté un minibus pour transporter les personnes âgées, mais l'expérience n'a pas été concluante. Nous sommes donc en train de mettre en place des transports à la demande, mais le problème est qu'ils peuvent faire concurrence aux taxis.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** De même, le transport bénévole dont parlait Madame Nevé est sympathique, mais je ne suis pas sûr qu'il soit très légal.

**M. Frédéric Sans.** L'aide au transport fait partie des vingt-et-un services à la personne ouvrant droit à un avantage fiscal. L'une des conditions, pour exercer cette activité, est de la coupler avec d'autres. Ainsi, les succursales de grandes surfaces spécialisées dans la livraison des courses à domicile ne bénéficient pas de l'avantage fiscal.

**M. Jean-Paul Carteret.** Le pays auquel j'appartiens vient de recevoir le label « pôle d'excellence rurale ». Nous avons, précisément, mis en place un système de transports à la demande.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La question des transports est indissociable des documents d'urbanisme, notamment des SCOT.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Plus le rural est isolé, moins il est possible d'y organiser des transports collectifs : l'avenir, pour ces territoires, est plutôt dans le transport à la demande.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Certes, mais essayons de le limiter : il est tout de même assez coûteux.

Mesdames, messieurs, je vous remercie.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LE LOGEMENT EN MILIEU RURAL, 21 JUIN 2011

Mardi 21 juin 2011

### Audition, sous forme de table ronde sur le logement en milieu rural, de :

- M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, de M. Colas Durrleman, directeur de projet à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement ;

- M. Dominique Braye, sénateur, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), de Mme Isabelle Rougier, directrice générale de l'ANAH ;

- M. Michel Pelenc, président de la Fédération nationale habitat et développement rural (FNHDR) ;

- M. Nathanaël Fournier, de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Comme vous le savez, le CEC procède à une évaluation des politiques publiques en milieu rural. Nous avons souhaité procéder à des auditions sous forme de table ronde pour croiser les points de vue et permettre à chacun de s'exprimer aussi librement que possible. C'est dans ce cadre que nous avons souhaité vous entendre.

**M. Dominique Braye, sénateur, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).** L'espace rural représente 85 % du territoire français, mais il n'abrite que 19 % des ménages.

En matière de logement, la première caractéristique est la prédominance des propriétaires occupants : ils représentent 70 % des ménages en zone rurale, soit 3,3 millions de ménages. Leurs revenus sont plus modestes qu'ailleurs : les propriétaires occupants qui sont éligibles aux aides de l'ANAH – c'est-à-dire dont le revenu n'excède pas 50 % du plafond « HLM PLUS » – sont surreprésentés dans le monde rural. Près d'un tiers d'entre eux, soit près d'un million de ménages, habitent en milieu rural, contre seulement 22 % de l'ensemble des propriétaires métropolitains.

Deuxième caractéristique : le bâti est plus ancien et de moindre qualité. Dans 80 % des cas, les ménages ruraux habitent une maison individuelle, généralement de grande taille, d'environ 100 m<sup>2</sup> en moyenne. Les projets de travaux doivent être adaptés à cette réalité et privilégier l'unité de vie. Les logements sont anciens – 50 % datent d'avant 1915 – et leur qualité reste très largement insuffisante – 26 % du parc est sans confort ou en mauvais état.

Troisième élément important : la nécessaire adaptation du logement à la perte d'autonomie. 42 % des propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH en milieu rural ont plus de 75 ans.

Enfin, quatrième sujet : la précarité énergétique, situation dans laquelle se trouvent les deux tiers des propriétaires pouvant être aidés par l'ANAH, qui consacrent au moins 10 % de leur budget aux dépenses d'énergie. Les propriétaires modestes qui vivent en zone rurale consacrent souvent 20 % de leur budget à l'énergie, contre 8 % pour l'ensemble des propriétaires occupants de France métropolitaine. Le poids de la dépense énergétique atteint

29 % chez les propriétaires ruraux très modestes. Les modes de chauffages sont souvent précaires, voire dangereux.

L'ANAH intervient de longue date en milieu rural.

D'abord, en soutenant des travaux qui s'inscrivent, dans une large mesure, dans le cadre d'opérations programmées réalisées avec les collectivités territoriales. La quasi-totalité des départements ruraux est concernée par ce type d'opérations, en particulier les opérations programmées d'amélioration de l'habitat-réhabilitation rurale (OPAH-RR) et les programmes d'intérêt général (PIG). Les OPAH-RR – une centaine – visent au développement local de territoires ruraux fragiles marqués par un vieillissement de la population, une décroissance démographique et un déclin économique. Ces OPAH-RR ont mobilisé plus de 27 millions d'euros de subventions en 2010 pour améliorer les logements et redynamiser les territoires.

En 2010, l'ANAH a financé 23 200 logements en milieu rural, pour un montant total de subventions de 120 millions d'euros, ce qui représente 28 % de l'enveloppe des aides individuelles consacrées aux propriétaires – hors aides aux syndicats de copropriété.

Les propriétaires occupants représentent 81 % des logements financés en zone rurale : 18 950 logements appartenant à des propriétaires occupants ont ainsi bénéficié de subventions pour un montant de 56 millions d'euros, soit environ 3 000 d'euros d'aide par logement. En 2010, 4 212 logements locatifs ont également été financés, avec 64 millions d'euros de subventions.

Ces aides ont un véritable effet de levier : les 120 millions d'euros versés par l'ANAH ont permis de réaliser 345 millions d'euros de travaux en milieu rural.

En 2010, les aides ont été orientées sur trois thématiques : 35 millions d'euros de subventions ont été versés pour 11 900 logements aux fins de rénovation thermique, essentiellement en faveur des propriétaires occupants modestes dans le cadre du nouveau programme « Habiter Mieux » ; 1 200 logements ont bénéficié de 25 millions d'euros de subventions au titre de la lutte contre l'habitat indigne ; 10 300 logements ont été aidés à hauteur de 32 millions d'euros pour l'adaptation du logement à la perte d'autonomie.

Nous avons veillé à adopter un mode d'intervention permettant de prendre en compte les particularités des territoires.

Il s'agit d'un mode de fonctionnement déconcentré, qui s'appuie fortement sur les collectivités locales. L'attribution des aides relève du délégué départemental de l'ANAH – préfet ou délégataire de compétence –, dont la marge d'appréciation est importante : les règles de calcul de la subvention peuvent être modulées, dans la limite des maxima fixés dans le régime des aides nationales. Ces adaptations, qui sont précisées dans le programme d'action territoriale, peuvent concerner les taux, les plafonds ou les niveaux de loyers conventionnés. La moitié des aides de l'ANAH sont attribuées par des délégataires de compétence – qui sont au nombre de 108, conseils généraux ou EPCI.

Les nouvelles orientations de l'Agence permettent de mieux prendre en compte les enjeux des territoires ruraux.

Suivant la lettre de mission qui m'a été adressée par le ministre quand j'ai été nommé président de l'ANAH, en avril 2010, une révision du régime des aides a été adoptée par le comité financier de l'Agence le 22 juillet, puis à l'unanimité par son conseil d'administration le 22 septembre. La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé est devenue notre première priorité ; et alors qu'historiquement les actions de l'ANAH visaient d'abord les propriétaires bailleurs – à sa création en 1971, l'Agence était financée par eux –, les aides ont été

rééquilibrées en faveur des propriétaires occupants, très largement majoritaires en milieu rural. Il s'agit non seulement d'aider un plus grand nombre d'entre eux, mais aussi de les aider mieux.

Le nouveau régime des aides prévoit ainsi une hausse générale des plafonds de travaux susceptibles d'être subventionnés ; l'approche est centrée sur le diagnostic et la prise en charge globale des besoins des ménages. Nous nous sommes beaucoup battus, en particulier, au sujet de l'ingénierie – je veux tout particulièrement remercier notre directrice générale sur ce point. Nous nous adressons en effet à des publics modestes qui ne sont pas toujours en mesure de déterminer eux-mêmes quels sont les travaux les plus pertinents.

Avec le programme « Habiter Mieux », l'accent est mis sur la lutte contre la précarité énergétique. L'État apporte 500 millions d'euros au titre des « investissements d'avenir », l'ANAH 600 millions d'euros ; 250 millions sont apportés par l'intermédiaire des certificats d'économie d'énergie. C'est la première fois qu'un programme de cette ampleur est lancé en faveur des propriétaires occupants modestes.

La réforme du régime des aides a consisté à s'intéresser non plus seulement au logement, mais également à la personne qui l'habite, la problématique n'étant évidemment pas la même pour un jeune couple et pour une personne vieillissante. Il a été décidé, par ailleurs, que tout apport d'argent public en faveur des propriétaires bailleurs s'accompagnerait systématiquement d'une compensation sociale, essentiellement à travers la maîtrise du loyer : les aides aux propriétaires bailleurs n'étant pas conditionnées à leurs revenus, elles ne sont justifiées que si elles peuvent profiter à des locataires modestes.

Environ 55 % des bénéficiaires potentiels du programme « Habiter Mieux » vivent en zone rurale, ce qui impliquera sans doute un rééquilibrage des aides de l'ANAH, dans les années à venir, en faveur de ces territoires.

Bien que les situations de précarité énergétique soient très fréquentes en milieu rural, il est difficile de repérer les ménages concernés. Ce sont souvent des personnes un peu réticentes, en raison de leur éducation ou de leur histoire, à solliciter des aides – elles estiment que leur honneur est en jeu et nous disent qu'elles ont toujours réussi à se passer d'une aide extérieure, quitte à ne pas se chauffer. Vendredi dernier, avec M. Benoît Apparu, secrétaire d'État chargé du logement, nous avons signé à Orléans une convention avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), afin que ses travailleurs sociaux participent au repérage de ces ménages – repérage auquel doivent contribuer l'ensemble des travailleurs sociaux, à commencer par ceux des départements et des centres communaux d'action sociale (CCAS). Nous avons conclu des partenariats de lutte contre la précarité énergétique avec les départements, sous la forme de contrats locaux d'engagement (CLE). C'est logique : les départements sont en charge de l'aide sociale et souvent, ils interviennent financièrement lorsque des factures d'énergie sont restées impayées ; mieux vaut qu'ils apportent une réponse structurelle en aidant à la diminution de la consommation d'énergie, surtout après le Grenelle de l'environnement.

Depuis le début de l'année, plus de 50 % des départements ont déjà adhéré au programme. 56 CLE ont été signés ou ont fait l'objet de délibérations, les négociations sont en cours dans 34 départements, un tiers d'entre eux sont partiellement couverts par un protocole territorial, et plus des deux tiers des collectivités signataires majorent la prime d'État. Je rappelle que si l'ANAH apporte 1 100 euros au titre de l'aide de solidarité écologique (ASE), ce montant peut être augmenté en proportion de la contribution des collectivités, jusqu'à concurrence de 1 600 euros.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les collectivités peuvent-elles apporter davantage même si elles ne sont pas délégataires ?

**M. Dominique Braye.** Bien sûr. J'ajoute que le programme est regardé très positivement par tous les élus.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Si j'ai bien compris, un total d'1,3 milliard d'euros est prévu. Mais pour quelle période ?

**M. Dominique Braye.** Jusqu'en 2017. La montée en charge est un peu plus lente que prévu car il a fallu un peu de temps pour que le décret paraisse et, quand il a été publié à la fin de l'année 2010, les présidents de conseil général avaient d'autres préoccupations, les élections cantonales devant avoir lieu en mars ; puis il a fallu mettre en route les nouvelles équipes.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans la Somme, le contrat local d'engagement a été conclu !

**M. Dominique Braye.** Sur les 3,4 millions de ménages en situation de précarité énergétique, nous cherchons à en toucher 300 000. Cela peut paraître peu, mais le défi est déjà grand.

L'ANAH s'investit également beaucoup, je l'ai dit, dans l'adaptation du logement à la perte d'autonomie. Nous avons un véritable savoir-faire dans ce domaine. Dans 65 % des cas, les bénéficiaires du programme « Habiter Mieux » sont des personnes vieillissantes, donc concernées par cette question.

L'objectif actuel est de porter de 60 à 70 % la part des personnes âgées demeurant à domicile, mais nous n'avons jamais calculé, contrairement aux pays anglo-saxons, ce que cela signifie sur le plan financier. Or si rester chez soi est un désir légitime, c'est aussi une source d'économie importante pour la société : une personne âgée restant à son domicile coûte quatre fois moins cher que si elle est prise en charge dans un établissement spécialisé. Au moment où les finances des conseils généraux deviennent plus délicates à gérer et où, plus généralement, l'argent public se raréfie, on a donc intérêt à tout faire pour que les personnes âgées puissent rester le plus longtemps possible à domicile.

Parfois, cela ne nécessite que des travaux relativement simples. On sait, en outre, que dans 30 % des cas les personnes âgées quittent définitivement leur domicile à la suite d'une chute. On peut donc attendre des économies d'argent public importantes dans ce domaine.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Les économies potentielles sont aussi pour les familles – car c'est d'abord à elles qu'on fait appel pour financer la prise en charge.

**M. Dominique Braye.** En effet. Et s'il faut débattre du « cinquième risque », il convient de veiller à optimiser la dépense.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Membre du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées pendant une dizaine d'années, je suis très sensible à la lutte contre l'habitat indigne. Dans la Somme, le préfet nous indique, chaque année, que les crédits de l'État en ce domaine ne sont pas consommés, spécialement en zone rurale ; j'ai donc essayé, mais sans succès, de repérer les personnes dont l'habitat est indigne. J'ai adressé à plusieurs reprises aux médecins, aux travailleurs sociaux et aux aides ménagères un questionnaire leur demandant de signaler, dans le respect des personnes concernées, les logements indignes qu'ils pourraient découvrir dans l'exercice de leurs fonctions. Je n'ai jamais eu aucune réponse... J'ai donc apprécié que vous évoquiez l'ingénierie : elle fait cruellement défaut sur tous les sujets en milieu rural. Même si cela peut sembler paradoxal, ce qui y manque, ce n'est pas tant l'argent que la solidarité et l'ingénierie. Je suis très sensible, par ailleurs, à l'idée d'aider les personnes âgées à déterminer les travaux les plus pertinents à réaliser. Par exemple, il peut coûter moins cher de s'isoler que d'installer le chauffage central. Comment

faites-vous pour repérer l'habitat indigne et pour aider les personnes concernées à réaliser les travaux nécessaires ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Député de la Dordogne depuis quatorze ans et maire d'un petit village depuis vingt-huit ans, Castelnau-la-Chapelle, je peux effectivement témoigner que le monde rural manque parfois de projets, faute d'ingénierie. Cela étant, l'animation pose encore plus de problèmes : j'ai constaté que les deux OPAH réalisées dans mon propre canton avaient bien fonctionné parce que nous avons mis en place une véritable animation ; celles qui ont été réalisées dans d'autres cantons du Sarladais n'ont pas du tout produit les mêmes résultats, car l'animation était plus lâche. On n'obtient des résultats que si l'on réalise un véritable travail de proximité.

J'observe, par ailleurs, que l'ANAH a des difficultés à se faire connaître. De nombreux Français ne savent ni qu'elle existe, ni qu'ils ont droit à des aides, sous condition de ressources, s'ils rénovent leur logement. Beaucoup ne savent pas à quelle porte frapper : la RGPP a rendu l'ANAH quasiment impossible à trouver, alors qu'on savait très bien, autrefois, où se trouvait la DDE. Malgré toutes les affiches que nous plaçons dans les mairies, nos concitoyens ne savent pas où trouver l'information. Il y a là un vrai travail à réaliser.

**M. Dominique Braye.** Si certaines OPAH fonctionnent très bien, c'est parce que la collectivité se charge de leur animation à travers ses publications et grâce à l'accompagnement des personnes concernées : il faut faire en sorte qu'elles n'aient pas de réticences. Le fait d'aller voir tout le monde permet de découvrir les habitats indignes : dans le cadre des OPAH, on sonne à toutes les portes. Le repérage est plus compliqué dans les zones d'habitat diffus, où les gens sont parfois un peu repliés sur eux-mêmes et ont l'impression de se rabaisser en exposant leur misère. Les travailleurs sociaux ont donc un grand rôle à jouer.

S'agissant de l'ingénierie, nous avons pu constater dans une ferme, lors d'un déplacement à Évreux avec Bruno Le Maire et Benoist Apparu, que la réalisation d'un diagnostic par l'opérateur avait permis de réduire très nettement la facture par rapport aux travaux initialement prévus, de réaliser un saut énergétique bien supérieur, et donc de diminuer davantage la facture de chauffage, tout en réduisant la participation financière du ménage concerné. L'ANAH a d'ailleurs publié un guide des travaux de rénovation énergétique les plus efficaces. Elle va publier à la fin de l'année un opuscule similaire pour l'adaptation du logement à la perte d'autonomie. Les diagnostics sont utiles, mais il faut veiller à ce qu'ils ne coûtent pas trop cher ; dans le secteur d'habitat diffus, l'ANAH ne paie que 50 % du diagnostic initial : le coût à la charge des intéressés peut constituer un frein. Une solution est de réaliser un PIG ; une autre est que les collectivités locales – c'est le cas du département des Yvelines – apporte le complément nécessaire pour financer l'étude thermique.

Je rappelle, en dernier lieu, que les personnes sont accompagnées par l'opérateur dans le montage financier du dossier, la consultation des entreprises et le suivi des travaux. Nous avons aussi conclu un accord avec les sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété (SACICAP) afin de couvrir l'acompte demandé par les artisans au démarrage des travaux. Pour les plus modestes, des prêts très intéressants peuvent également être consentis par l'intermédiaire de PROCIVIS ; on fait en sorte que le remboursement mensuel soit au plus égal à la réduction de la facture énergétique.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Que pensez-vous de la mobilisation du microcrédit ?

**Mme Isabelle Rougier, directrice générale de l'ANAH.** Il reste très peu orienté sur le logement, mais nous travaillons sur la question avec La Banque Postale.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il me semble, par ailleurs, que l'on envisage souvent trop tard les travaux d'adaptation à la perte d'autonomie. Pour ma part, j'ai choisi de déplacer ma chambre au rez-de-chaussée dès maintenant, alors que je n'ai que 62 ans, et d'installer une baignoire accessible. Je pense, en effet, être plus en mesure maintenant qu'à 80 ans de concevoir et faire réaliser des travaux. Pourquoi ne pas encourager l'établissement d'un diagnostic dès l'entrée dans l'âge du médico-social, c'est-à-dire vers 60 ou 65 ans ?

**M. Dominique Braye.** La difficulté est que l'enveloppe disponible est limitée : il faut concentrer les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin. Cela étant, vous avez raison : il est bien préférable de penser à la dépendance quand on est encore valide.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** C'est une idée à approfondir dans la discussion de la future loi sur la dépendance.

**Mme Isabelle Rougier.** L'ANAH a participé au groupe « société et vieillissement » mis en place par Mme Roselyne Bachelot. Il y avait deux thèses en présence : selon la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), il faut concentrer l'adaptation du logement sur les GIR 1 à 4 pour favoriser le maintien à domicile de personnes déjà dépendantes ; pour la CNAV et l'ANAH, l'adaptation du logement est aussi un moyen de prévenir la dépendance, ce qui implique d'accompagner aussi les personnes non encore dépendantes, relevant des GIR 5 et 6. Lorsque nous avons réformé le régime des aides l'année dernière, nous avons accepté que les personnes appartenant aux GIR 5 et 6 soient éligibles ; mais comme les enveloppes sont très restreintes dans certains territoires, on est parfois obligé de privilégier les GIR 1 à 4. Il est clair qu'on peut réduire les dépenses sanitaires non seulement en s'efforçant de maintenir à domicile des personnes déjà dépendantes, mais aussi en prévenant la dépendance. Les chutes sont souvent liées à la configuration du logement.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** J'ajoute que le coût des travaux d'adaptation d'une douche ou d'une baignoire n'est pas considérable.

**M. Dominique Braye.** C'est en effet un sujet sur lequel il faudra travailler dans le cadre de la réflexion sur la dépendance. On n'optimise pas la dépense publique si l'on intervient trop tard.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le problème est qu'on a toujours un peu de mal à investir dans la prévention...

**M. Jean-Marc Michel, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) au ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.** Je suis très heureux de participer à cette table ronde dont le thème mêle deux politiques publiques relevant de la DGALN, l'aménagement du territoire en milieu rural et le logement. C'est en effet par la mise en cohérence des politiques publiques que l'on pourra résoudre un certain nombre de problèmes : la question de la mobilité croise celle de l'habitat et de sa dispersion ; s'intéresser à l'habitat conduit à s'interroger sur la notion de confort, et donc aux revenus des ménages ou à la précarité ; quant à la planification urbaine, le Grenelle de l'environnement a montré qu'elle devait conduire à évoquer l'économie numérique au sein du plan local d'urbanisme (PLU).

À condition d'avoir recours à certaines astuces de gouvernance, on finit, grâce à la mise en cohérence des politiques, par économiser des dépenses publiques.

Selon un sondage TNS-Sofres réalisé à l'occasion des États généraux du logement, 89 % de nos concitoyens sont satisfaits de leur lieu d'habitation actuel ! Il n'empêche que

l'action publique menée au niveau national est jugée insuffisante par 85 % des personnes interrogées... L'action publique locale est mieux jugée : la proportion d'insatisfaits tombe à 43 %. J'en conclus que les politiques publiques en matière de logement doivent être menées au plus près du terrain.

En milieu rural, l'âge moyen est de trois ans supérieur à l'âge moyen en milieu urbain. Et dans la catégorie des propriétaires occupants – qui représentent 70 % de ceux qui ont leur résidence principale à la campagne –, l'âge moyen est de 61 ans. La cible des politiques publiques dont nous parlons aujourd'hui est donc une personne à l'approche de la retraite et dont les revenus sont sur le point de diminuer. La meilleure manière de s'adresser à elle est bien d'évoquer, dans une démarche cohérente, les divers sujets : logement, conditions de vie, adaptation au handicap...

Une caractéristique importante du logement en milieu rural est qu'il est beaucoup plus ancien et plus inconfortable. Si des progrès énormes ont été réalisés depuis vingt ans en matière de salubrité, il reste cependant un habitat indigne. L'objectif du programme « Habiter mieux » peut sembler insuffisant, puisque les 600 000 diagnostics et 300 000 interventions ne représentent que 10 % des besoins. Mais s'il atteint son but, le parc de logements s'agrandira de 300 000 unités rénovées, contribuant ainsi à répondre à une demande qui, malheureusement, n'est pas plus facile à satisfaire en milieu rural qu'en ville.

On observe aujourd'hui un phénomène d'« exode urbain » qui entretient la précarité rurale. Des gens viennent vivre à la campagne parce qu'ils ne peuvent plus se loger en ville, mais une fois sur place, ils sont confrontés à d'autres problèmes : problèmes de mobilité, pour se rendre quotidiennement au travail ; problèmes d'entretien de la maison... Ils doivent vivre avec de faibles revenus, mais ne savent pas tirer parti de la présence d'un jardin et cultiver un potager.

Le logement, en milieu rural, a souffert de l'exode rural. Mais il reste moins cher qu'en ville, si bien que des anciens urbains continuent de s'installer à la campagne, en dépit des difficultés d'accès.

En ce qui concerne l'accession à la propriété, les communes situées en zone C concentrent près de 40 % des prêts à taux zéro (PTZ) améliorés. Ce n'est pas un hasard, puisque l'objectif était de soutenir l'accession à la propriété dans le logement ancien. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas d'investissement dans l'espace rural : même si le taux de résidences principales est de dix ou douze points supérieur en ville, l'achat de biens immobiliers à la campagne ne concerne pas seulement les résidences secondaires. Le logement est d'ailleurs conçu comme un élément de l'aménagement et du développement rural.

Je ne reviens pas sur les politiques citées par le président de l'ANAH : opérations programmées, programmes d'intérêt général (PIG), programme national « Habiter mieux » – que nous essayons de mieux faire connaître par nos concitoyens : même s'il ne concerne que 300 000 logements, il ne faut en effet pas tarder à le mettre en œuvre.

Monsieur Braye a également évoqué les politiques destinées à améliorer la performance énergétique des logements, comme les prêts éco-PTZ. Leur lancement a été difficile, et nous essayons de faire en sorte de mieux articuler ce dispositif de prêts bonifiés avec la politique de crédits d'impôt.

Le cas des travailleurs saisonniers pose un vrai problème. C'est vrai pour le secteur touristique sur le littoral ou en montagne, mais surtout pour l'agriculture, car les salariés agricoles ne font que de très courts séjours. Ce sont entre 800 000 et 1 million de personnes qu'il faut loger chaque année, et dans ce domaine, on frise souvent l'habitat indigne.

Plus proches de la politique d'aménagement du territoire sont les programmes locaux et départementaux de l'habitat, PLH et PDH. Une nouveauté : les PLH sont désormais obligatoires dans les communautés de communes dont la population dépasse un certain seuil. Avec la restructuration en cours, dans deux ans, on n'aura sans doute pas réalisé l'intercommunalité de compétences, mais on aura peut-être franchi le seuil de l'intercommunalité d'ingénierie, c'est-à-dire qu'au niveau intercommunal seront élaborés les PLH – qui, je l'espère, s'empareront de la question du maintien à domicile –, les opérations de requalification de l'habitat, les plans de déplacement urbain (PDU) et les plans locaux d'urbanisme (PLU). La combinaison de préoccupations de planification territoriale, des politiques de développement de l'habitat et de la programmation de la mobilité permettra d'obtenir un gain significatif en termes d'aménagement du territoire et de développement durable.

Une expérience a démarré assez fortement en zone urbaine : le programme « Villes durables », qui a donné naissance à la démarche Écocité et surtout au futur label Écoquartier. Le but est avant tout d'améliorer les conditions de vie, l'environnement étant à cet égard un prétexte permettant d'ouvrir une porte. Peu à peu, l'idée a germé de réaliser des écoquartiers en territoire rural. Seulement trois communes de moins de 2 000 habitants figurent parmi les dossiers déjà sélectionnés dans l'appel à projets 2009, mais près d'une centaine ont préparé l'appel à projets 2011. Il est en effet important de développer une politique consacrée à l'espace de vie, au-delà du seul logement.

J'en terminerai avec la question de la rénovation des cœurs de bourg qui, au-delà du logement, concerne également l'activité économique au sein d'une commune ainsi que ses espaces de vie collective. Quelques opérations ont été lancées à partir de la rénovation de bâtiments communaux : la transformation d'un presbytère ou d'une école en logements locatifs, financée grâce à la PALULOS – prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale – conduit progressivement à s'intéresser à tout un quartier. Mais quelle que soit l'intention à l'origine d'une telle rénovation, son résultat peut être d'inciter des propriétaires occupants situés en périphérie à revenir vers le centre. Il en résulte une moindre consommation de l'espace agricole et une augmentation de la densité urbaine. Une fois de plus, la mise en cohérence de plusieurs politiques permet d'obtenir de plus grands bénéfices.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous n'avez pas évoqué le sujet pourtant récurrent du logement locatif social en milieu rural. Même s'ils n'en nient pas l'intérêt, les opérateurs répugnent à se lancer dans la construction de petites unités, plus lourdes à gérer. Le logement locatif social peut pourtant permettre à des jeunes, qui ne sont pas encore en mesure d'accéder à la propriété, de rester dans le village où ils sont nés. La commune dont j'ai longtemps été le maire comptait 8 logements sociaux pour 80 maisons, soit un taux de 10 % ; en 21 ans, je n'ai jamais connu de période pendant laquelle un de ces logements s'est trouvé vacant. Pourtant, j'ai toujours éprouvé de grandes difficultés à convaincre un opérateur de faire la même chose ailleurs, même avec l'accord du maire et après mise à disposition du terrain par la commune. Le résultat est que, dans le département de la Somme, 80 % des HLM sont concentrés dans la même zone urbaine cumulant les difficultés : ce n'est pas ma conception de la mixité sociale.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** La même remarque vaut pour tous les départements. En Dordogne, depuis dix ans, pas un seul logement HLM n'a été édifié en milieu rural : tout est construit autour de Périgueux, de Bergerac ou de Sarlat. Le président d'Horizon habitat, comme moi conseiller général, affirme qu'il n'a pas les moyens de construire dix logements à la campagne, alors qu'il peut en réaliser 80 dans la banlieue de Périgueux ! Je suis maire depuis 28 ans d'une commune de 400 habitants, et lors de chacun de mes trois premiers mandats, j'ai réalisé une tranche de logements sociaux. Les 21 maisons

individuelles construites dans le village ont permis de faire venir autant de familles, d'accueillir plus d'enfants dans l'école, de développer le commerce, etc. Tous les villages du canton en ont fait autant, mais depuis dix ans, plus rien ne se passe.

Nous avons connu le temps où les offices publics d'HLM achetaient les terrains, les aménageaient et construisaient. Puis, il a fallu fournir les terrains, et les offices faisaient le reste. Par la suite, en plus des terrains, les collectivités ont dû financer les voiries et réseaux divers, les offices ne s'occupant que de la construction. Aujourd'hui, ils refusent de construire, même lorsque le village offre un terrain viabilisé pour la construction de dix maisons individuelles !

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Telle est donc notre première question : ce phénomène est-il général, et quelles en sont les causes ?

Ma deuxième préoccupation concerne le logement pour les travailleurs saisonniers du tourisme. Dans la Somme, département concerné par un tourisme populaire, familial et tourné vers la nature, où les établissements ne sont pas luxueux et n'ont pas toujours la possibilité de loger leur personnel, nous éprouvons de grandes difficultés à monter des projets de construction de logements. Or, d'après mon collègue Daniel Fasquelle, le problème se pose avec autant d'acuité dans le Pas-de-Calais voisin, qui compte pourtant des stations balnéaires cossues comme Le Touquet. Ainsi, même en milieu rural dynamique, le logement des saisonniers est souvent marqué par la précarité et l'exploitation par des marchands de sommeil, ce qui nuit au développement d'un tourisme de bonne qualité. Les travailleurs saisonniers sont en effet dissuadés de revenir d'une année sur l'autre, et les hôteliers et restaurateurs ne parviennent pas à satisfaire leurs besoins en main-d'œuvre pour la saison.

J'en viens au problème plus général de l'urbanisme en milieu rural. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) sont incontestablement les instruments essentiels de l'aménagement du territoire, en particulier en milieu rural. Mais dans une petite commune de campagne, l'élaboration d'un PLU est une aventure compliquée et coûteuse, qui peut durer deux ou trois ans. La carte communale est un instrument de réflexion intéressant, mais insuffisant car non opposable. L'intercommunalité, en matière d'urbanisme, ne semble pas se développer très vite. Les SCOT tardent à se mettre en place. La préservation des cœurs de bourg, politique utile, doit recourir à des outils compliqués comme les ZPPAU – zones de protection du patrimoine architectural et urbain. Bref, on a le sentiment qu'il manque un instrument correspondant aux préoccupations de communes de 100 à 3 000 habitants – seuil au-delà duquel l'élaboration d'un PLU devient plus accessible.

C'est la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui a créé les communautés de communes ; on les a dotées de compétences obligatoires, mais sans y inclure l'urbanisme. Cette lacune n'a jamais été comblée depuis, au détriment de l'organisation du territoire rural. Il y a bien eu la tentative de confier à l'intercommunalité la délivrance des permis de construire – je faisais partie des « criminels » qui y étaient favorables...

**M. Dominique Braye.** C'est l'idée du PLU intercommunal, qui permettrait d'avoir un regard plus global et de répondre à la demande d'ingénierie dans les petites communes.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez insisté sur la nécessité de mettre en cohérence les différentes politiques publiques. Par exemple, un programme consacré à l'amélioration de l'habitat ne peut se concevoir sans aborder la question de la mobilité ; le maintien à domicile est lié au développement des maisons pluriprofessionnelles de santé. Il faut donc étendre à d'autres territoires le principe de gestion intégrée appliqué en zone côtière : les problèmes doivent être envisagés de façon transversale, et non verticale.

Je terminerai par une question destinée à satisfaire ma curiosité personnelle : où en est la mesure, annoncée par le secrétaire d'État au logement, portant de 20 à 40 mètres carrés le seuil en deçà duquel un agrandissement n'est soumis qu'à une déclaration préalable ?

**M. Jean-Marc Michel.** L'arbitrage n'a pas encore été rendu.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Cette idée ne doit pas faire plaisir aux architectes...

**M. Jean-Marc Michel.** Leur intervention sera toujours requise à partir de 170 mètres carrés.

En ce qui concerne le logement locatif social, les moyens – aide à la pierre et crédits complémentaires obtenus grâce à la mutualisation des capacités des opérateurs – sont concentrés là où les besoins sont les plus importants. C'est pourquoi un euro sur deux, sur les 540 millions d'euros du programme budgétaire *Développement et amélioration de l'offre de logement*, va vers l'Île-de-France. De plus, dans la mesure où 70 % des ménages habitant en zone rurale sont des propriétaires occupants, le logement locatif, qu'il soit privé ou à caractère social, occupe nécessairement une place plus réduite en milieu rural. Selon la même logique, l'aide fiscale à l'investissement locatif dite « dispositif Scellier » ne s'applique pas à la zone C, sauf dérogation.

Cette politique de territorialisation et d'affectation prioritaire des moyens est dans l'ensemble une bonne chose. Elle tient compte des effets pervers de la loi Scellier que l'on a pu observer dans le passé. Il convient néanmoins de prendre en compte les cas particuliers et d'examiner, zone par zone, quand c'est pertinent, s'il n'est pas possible de convaincre un opérateur de construire des logements neufs. Une autre option serait de vendre des logements individuels et d'investir le capital réalisé dans la même zone. En effet, le logement locatif social étant le plus souvent, en milieu rural, de type individuel, il est aussi plus facilement cessible.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Faudrait-il contraindre les organismes HLM à vendre des logements ?

**M. Jean-Marc Michel.** Non, seulement le leur proposer.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Mais ils n'ont jamais envie de vendre !

**M. Dominique Braye.** Le problème est que dans la mesure où il est souvent de type individuel, le logement social ne joue pas, en milieu rural, le rôle qu'il devrait jouer, c'est-à-dire qu'il n'est plus une étape dans un parcours résidentiel ascendant : les locataires ont tendance à rester dans les lieux, la rotation est faible. Une solution serait donc, pour les opérateurs du logement social, de reconstituer leurs fonds propres en vendant des maisons.

Tous les jours, le secrétaire d'État affirme qu'il faut construire les logements qu'il faut, là où il faut. Dans le secteur rural, l'action de l'ANAH auprès des propriétaires bailleurs permet de proposer des logements à un loyer de niveau social, voire très social. On fait ainsi coïncider deux politiques : le réaménagement des centres-bourgs, et l'offre de logements à loyer maîtrisé, destinés à des jeunes, des personnes âgées, etc.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Si je vous comprends bien, l'idée serait de substituer au bailleur social un bailleur privé qui, grâce aux aides de l'ANAH, jouerait le rôle de bailleur social en proposant des loyers adaptés.

**M. Jean-Marc Michel.** Le bailleur social, de son côté, pourrait céder un certain nombre de biens de façon à reconstituer un capital suffisant pour lancer de nouveaux chantiers. Les deux options ne s'opposent pas entre elles ; elles sont même complémentaires.

Rappelons qu'avec le produit de la vente d'un logement, on peut construire deux logements et demi.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Une telle politique atteint toutefois ses limites dans les zones touristiques, où les bailleurs privés refusent de louer à l'année. Ils gagnent en effet plus en louant leur bien entre trois et huit mois par an. C'est le cas dans le Périgord : il existe une concurrence terrible entre le logement saisonnier et le logement à l'année. Dès lors, si un organisme public ne s'engage pas dans la construction de logements locatifs, personne ne le fait. C'est pour cette raison que les communes s'en sont chargées.

**M. Dominique Braye.** Dans ma région, il existe de nombreux bailleurs prêts à réaliser des opérations de quatre ou cinq logements. C'est moins profitable, la collectivité doit disposer d'un peu plus de fonds propres, mais c'est tout à fait possible.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La collectivité achète une maison et la transforme en appartements ?

**M. Dominique Braye.** Oui. Elle rachète par exemple un presbytère et passe contrat avec un bailleur social – par exemple en concluant un bail emphytéotique.

**M. Jean-Marc Michel.** On peut aussi, dans certains cas, confier le portage foncier non à l'opérateur du logement locatif social, mais à un établissement public foncier, national ou local, de façon à maîtriser les prix.

**M. Dominique Braye.** Je souhaite vous faire part d'un problème récurrent auquel est confrontée l'ANAH. De nombreux appartements anciens, souvent dégradés, sont achetés par des personnes à revenu modeste – des jeunes couples, par exemple –, parce qu'ils sont moins chers. Or il est impossible, pendant cinq ans, de cumuler le bénéfice d'un prêt à taux zéro et d'une aide de l'ANAH. Cette règle devrait peut-être être réexaminée. Alors que l'accession sociale à la propriété est une politique qui coûte cher à la collectivité, ne serait-il pas préférable de faciliter l'acquisition et la rénovation de logements anciens ? Pour peu que ces logements se situent dans les centres-bourgs, cela aurait en plus pour avantage de limiter l'étalement urbain.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Qu'est-ce qui justifie cette interdiction de cumuler PTZ et aide de l'ANAH ?

**M. Michel Pelenc, président de la Fédération nationale habitat et développement rural (FNHDR).** Ce sont deux aides de l'État.

**Mme Isabelle Rougier.** Mais elles sont complémentaires.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Même si elle prend deux formes différentes, l'aide est au fond la même : l'objectif est d'aider à acheter un logement et à l'habiter dignement. Dès lors que les travaux sont justifiés par des exigences sanitaires ou de sécurité, ou ont pour but la rénovation thermique, le cumul devrait être autorisé.

**M. Dominique Braye.** D'autant, je le répète, qu'en favorisant l'achat et la rénovation de logements anciens par des ménages modestes, on obtient le même résultat qu'avec la politique d'accession sociale à la propriété, mais à un coût moins élevé pour la collectivité, et avec l'effet supplémentaire de contribuer à la restructuration des centres-bourgs.

**M. Jean-Marc Michel.** En revanche, les aides de l'ANAH peuvent être cumulées avec l'éco-PTZ, consacré à la rénovation énergétique, voire, dans certaines conditions, avec le dispositif de crédit d'impôt.

J'en viens à la question des travailleurs saisonniers. Nous avons lancé sur le sujet, en collaboration avec des collectivités ou des chambres d'agriculture, une étude et une expérimentation sur dix sites différents, choisis sur la base de candidatures volontaires. Les résultats seront disponibles à la fin de l'année 2011. Nous sommes partis du principe selon lequel des logements destinés aux travailleurs saisonniers agricoles – la cible prioritaire – pourraient également être accessibles à d'autres travailleurs saisonniers, à d'autres moments de l'année. Nous avons donc cherché, sur les dix sites choisis, à savoir si les obstacles à une production d'offre de logements pour les saisonniers avaient pu être surmontés, et si oui, comment. Ces obstacles peuvent être d'ordre réglementaire, être liés à la superficie ou encore à la plurisaisonnalité : faut-il garder des logements vacants pendant 50 semaines afin d'être en mesure d'accueillir 200 travailleurs saisonniers au moment des vendanges ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Une expérience est réalisée sur le sujet dans le cadre des investissements d'avenir : l'idée serait d'ouvrir des internats d'apprentissage en dehors de la période d'étude pour accueillir des travailleurs saisonniers.

**M. Jean-Marc Michel.** L'équation met en jeu, outre la durée du séjour, de nombreux paramètres. Ainsi les normes techniques ou sanitaires n'ont pas besoin d'être au plus haut niveau : il faut donc réfléchir à la possibilité de prévoir des dérogations. De même, il convient de savoir qui gérerait ces opérations. Le programme d'intérêt général est un outil envisageable en matière de logement des travailleurs saisonniers, mais de nombreux obstacles restent à lever.

Quant à la planification intercommunale, un certain nombre de parlementaires et même de fonctionnaires en ont rêvé à l'occasion du Grenelle de l'environnement, mais cela ne s'est pas fait. Toutefois, la question reviendra certainement sur le tapis. Mais il reste ce que j'ai appelé l'intercommunalité d'ingénierie : il n'est pas interdit aux communes de mettre en commun leur matière grise afin de réaliser des économies, tout en conservant leurs compétences. Certaines collectivités ont doté leur syndicat mixte d'équipes susceptibles de travailler sur des sujets tels que la valorisation des ressources naturelles, le tourisme, la mobilité, voire l'élaboration de chartes de développement, à l'instar de ce qui existe dans les parcs naturels régionaux.

Attendons de connaître l'issue des débats sur la carte intercommunale. La nouvelle carte, qui devrait être disponible au milieu de l'année 2012, constituera-t-elle une incitation aux transferts de compétences, ou se contentera-t-elle de repérer les centres de ressources d'ingénierie territoriale ? Tout dépendra de la volonté des élus. Mais mettre en commun la planification ne signifie pas nécessairement renoncer à l'attribution du permis. Les deux fonctions peuvent être disjointes : l'instruction pourrait être intercommunale, quand l'acte lui-même resterait municipal. En la matière, des nouveautés pourraient donc survenir dans les mois qui viennent.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Acceptons-en l'augure.

**M. Michel Pelenc, président de la Fédération nationale habitat et développement rural (FNHDR).** Je voudrais évoquer en commençant par le malaise ressenti par les élus ruraux à propos des mesures législatives – lois libertés et responsabilités locales (LRL), droit opposable au logement (DALO) – qui ont été adoptées. S'agissant de la loi LRL, les délégations de compétences en matière d'aides à la pierre ont été essentiellement utilisées par les grandes agglomérations et les EPCI ; les territoires ruraux sont plutôt restés en dehors, même si quelques départements se sont positionnés comme chefs de file. Or il s'agit d'un sujet structurant : d'un côté on mène des politiques de l'habitat suivies, tandis que de l'autre, en milieu rural, les choses se font sans beaucoup d'organisation. C'est un problème durable car l'engouement qu'avait suscité la délégation de compétences en matière d'aides à

l'habitat a faibli, notamment du fait des difficultés budgétaires des conseils généraux. Concernant le DALO, les derniers résultats montrent que les problèmes sont en réalité concentrés sur six agglomérations, où l'offre est très insuffisante par rapport à la demande ; dans les territoires ruraux, les quelques dossiers DALO sont en général réglés assez facilement. De ce fait, on concentre les moyens publics sur quelques agglomérations. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'y a pas de problèmes en milieu rural – habitat indigne, précarité... –, mais les indicateurs retenus aboutissent à les écarter : quand on voit que 60 % des demandes DALO sont en Île-de-France, on ne donne pas la priorité à Sarlat...

**Mme Isabelle Rougier.** Le DALO polarise sur l'offre en termes quantitatifs, alors qu'existe parallèlement une problématique d'adaptation de l'offre existante.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** L'une des études que nous allons lancer porte sur les différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques d'aménagement du territoire en milieu rural. C'est une thématique qui me semble recouper votre propos.

**M. Michel Pelenc.** Un autre phénomène important est qu'aujourd'hui, le dynamisme n'est plus urbain ou rural : c'est un dynamisme de territoire. Je ne suis donc pas convaincu de la pertinence d'une approche limitée au milieu rural.

Dans notre typologie, nous distinguons les « espaces ruraux », les « petites villes » et les « grandes villes ». Nous croisons les données relatives à l'habitat et au dynamisme socio-économique, afin de mieux cerner ce qui concerne le parc locatif, l'accession, la réhabilitation.

D'une certaine façon, nous pourrions être considérés comme un opérateur ANAH. Il faut bien distinguer le traitement du stock – 25 millions de logements, dont 5 millions de logements publics et 20 millions de logements privés – et le flux de constructions, qui chaque année représente au total entre 350 000 et 400 000 logements ; pour notre part, nous travaillons sur le parc existant privé, qui en milieu rural est largement majoritaire et qui permet d'avoir une action structurante.

Pour travailler sur ce parc privé, le premier acteur clé est l'ANAH. Les outils nécessaires existent, tant pour les particuliers – assistance à maîtrise d'ouvrage, propriétaire bailleur et propriétaire occupant – que pour les collectivités locales – programmes d'intérêt général (PIG), OPAH (opérations programmées d'amélioration de l'habitat), OPAH-RR (revitalisation rurale), OPAH-RU (renouvellement urbain)... Si l'on veut continuer à intervenir sur le parc privé, et notamment en milieu rural, il faut donc que l'ANAH soit pérenne et dispose de moyens suffisants. Nous militons pour un retour de l'État dans l'ANAH – après la perte de la TADB (taxe additionnelle au droit de bail), sorte de sécurité sociale du logement, qui permettait d'améliorer le parc de manière continue. Il n'est pas possible que, pour 20 millions de logements, on ne dispose d'aucun outil d'intervention !

Par ailleurs, les moyens des EPCI en milieu rural sont relativement limités ; nous considérons que les conseils généraux doivent être les chefs de file des politiques de l'habitat, et par voie de conséquence s'occuper des territoires « interstitiels ». Dans le Maine-et-Loire, où je me suis rendu récemment, le premier programme départemental de l'habitat (PDH) a été établi. Il est d'ailleurs bien dommage que ces PDH ne soient pas obligatoires car c'est le moyen de coordonner les politiques. Bien sûr, une fois le PDH établi, il faut le faire vivre ; mais c'est un outil extrêmement utile pour les territoires ruraux.

Au-delà de l'ANAH et des conseils généraux, constituant le socle, il faut bien sûr que sur le terrain, il ne manque aucun des maillons de la chaîne immobilière.

Les principaux enjeux sont au nombre de quatre.

Le premier est le maintien à domicile des propriétaires occupants et l'adaptation des logements. Nous allons militer pour un programme « Dépendance », géré par l'ANAH, à l'instar du programme « Habiter mieux » – avec lequel il pourrait être couplé, puisque la cible est à peu près la même. Nous avons par ailleurs proposé récemment à M. Benoît Apparu un dispositif fiscal du type Scellier, pour attirer l'investissement privé dans des opérations d'acquisition-amélioration destinées à des personnes âgées.

Deuxième enjeu : la lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique. Nous avons fait pour Mme Christine Boutin, dans le cadre du Chantier national pour le logement, une note sur le sujet. Concernant les propriétaires occupants, la persistance des problèmes a plusieurs raisons. Il faut que les différents acteurs aient acquis une culture commune et aient envie de travailler ensemble. Il faut aussi des moyens financiers pour accompagner les ménages qui sont en grande difficulté. S'agissant de la lutte contre la précarité énergétique, le programme « Habiter mieux » est long à mettre en route. Pour atteindre les objectifs, il faudrait développer la communication en direction des ménages, notamment à travers la presse quotidienne régionale.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** J'imagine qu'en milieu rural, les choses passent beaucoup par des contacts individuels.

**M. Michel Pelenc.** Oui ; il faut de la communication, et ensuite la confiance des gens. Nos techniciens sont sans cesse en tournée.

Troisième enjeu : le développement d'une offre à loyers maîtrisés accessible dans les territoires. Je rappelle que 90 % du parc social est situé dans 2 000 communes. Il faut mobiliser le parc privé ; les loyers peuvent être plafonnés, conventionnés ou très sociaux. Par ailleurs il existe des outils de sécurisation comme la GRL (garantie des risques locatifs). La GLA (gestion locative adaptée), déclenchée ou non par les conseils généraux, concerne les logements très sociaux.

Quatrième enjeu : les bourgs-centres, indispensables à la vie d'un territoire rural. Nous avons formulé une demande à ce sujet dans le cadre des Assises des territoires ruraux ; il y a finalement le projet « Écocité ». Quoi qu'il en soit, il faut absolument que l'ANAH, tout en travaillant sur des thématiques d'urgence sociale, continue à travailler à la « transformation » des quartiers et des bourgs. Je le dis car j'ai peur qu'elle le fasse moins...

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le problème du gisement privé est que souvent, ceux qui ont les moyens font des rénovations importantes et louent très cher. De ce fait, la différence de loyer n'est pas très grande entre le milieu rural et la ville moyenne. Certaines personnes préfèrent s'abstenir de recourir à l'ANAH et aux crédits d'État – qui les obligent à pratiquer des loyers modérés – pour être libres de demander des loyers élevés.

**M. Michel Pelenc.** Certains départements attirent les propriétaires en leur proposant la GRL gratuite, un chèque travaux ou d'autres avantages qui les conduisent à renoncer à avoir un revenu plus élevé, en échange d'une réelle sécurisation. Les propriétaires un peu âgés se préoccupent souvent moins du niveau de rentabilité de leur bien que de sa transmission. Les moyens existent pour activer ce gisement privé.

**M. Jean-Marc Michel.** Désormais, quand une autorité communale ou intercommunale se lance dans une OPAH, sa demande est en effet que les démarcheurs d'opérations s'emploient aussi à rassurer les futurs propriétaires bailleurs. Auparavant, on se préoccupait surtout des travaux, moins de l'assistance à la gestion.

**Mme Isabelle Rougier.** Telle est bien la réorientation de l'Agence depuis le 1<sup>er</sup> janvier : la subvention de l'ANAH n'est pas le seul argument pour convaincre le

propriétaire. La mission de l'opérateur est d'être l'ensemblier qui lui proposera les différents outils.

**M. Jean-Marc Michel.** S'agissant des choix énergétiques des habitants dans le diffus neuf, l'électricité représente près de 80 %, le gaz naturel environ 10 % et le bois 10 %. Dans l'ancien, en milieu rural, le fuel est encore présent mais sa place diminue. Dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique, il serait intéressant d'approfondir la question du choix de la source d'énergie.

**Mme Isabelle Rougier.** Il est clair que dans le monde rural, il s'agit avant tout d'adapter le parc existant. Le modèle d'intervention est compliqué parce qu'il faut repérer les personnes et les accompagner. Le programme « Habiter mieux » est orienté sur la lutte contre la précarité énergétique, mais il peut constituer une porte d'entrée pour traiter le problème de l'habitat indigne ou favoriser le maintien à domicile. Il est plus facile d'arriver chez les gens en leur proposant de faire des économies d'énergie... Ce qu'on demande aux opérateurs, c'est de faire des visites à domicile et d'accompagner les personnes dans leurs démarches de travaux. Les lenteurs constatées viennent des difficultés à aborder les problématiques rurales ; il faut organiser un maillage des territoires pour procéder aux repérages nécessaires. Pour cela, il faut nouer des partenariats. Ce qui sera fait en la matière constituera un acquis pour conduire d'autres programmes en direction du monde rural.

**M. Jean-Marc Michel.** Une forme moderne d'intervention publique se met en place dans l'espace rural : l'offre de services rassemblés. Quelle que soit la porte d'entrée chez nos concitoyens, on essaie de résoudre plusieurs problèmes à la fois ; on met en synergie plusieurs politiques publiques.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans la Somme, c'est la peur de ne plus avoir de médecins dans les EHPAD qui nous a conduits à fusionner trois maisons de retraite, un ESAT et un foyer de vie pour travailleurs handicapés ; puis les personnels médicaux et paramédicaux se sont constitués en association ; et maintenant nous disposons d'un ensemble de structures très dynamiques agissant dans divers domaines autour d'un projet.

**M. Nathanaël Fournier – Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).** Comme on le sait, la population des territoires ruraux, depuis une dizaine d'années, progresse aussi rapidement, en moyenne, que celle des territoires urbains. Si donc on parle des villes de demain, il faudrait aussi parler de la ruralité de demain ; il y aura besoin, demain, de logements dans les territoires ruraux.

La territorialisation de la politique du logement est un pas en avant important. Elle doit progresser aussi au sein des territoires ruraux – car ils sont très divers. Dans les territoires en déprise démographique, la réhabilitation du stock de logements anciens est la bonne politique ; mais dans les nombreux territoires ruraux qui connaissent un réel dynamisme démographique, la réhabilitation ne suffit pas : il faut aussi envisager des constructions, a fortiori dans les territoires touristiques.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** On en revient toujours au problème du déficit d'ingénierie dont souffrent les territoires ruraux.

Merci à tous pour cet après-midi passionnant.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE RONDE SUR LES SERVICES PUBLICS EN MILIEU RURAL, 5 JUILLET 2011

Mardi 5 juillet 2011

**Audition, sous forme de table ronde sur les services publics en milieu rural, de :**

- Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires au ministère de la justice et des libertés ;
- MM. Vincent Mazauric, directeur, adjoint au directeur général des finances publiques, chargé de la gestion publique et Frédéric Iannucci, chef du service des collectivités locales à la direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ;
- M. Bruno Lucas, directeur général adjoint de Pôle Emploi, de Mme Mireille Cholley, conseillère technique à Pôle emploi ;
- Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission « Services publics » à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nous avons déjà organisé en mai une table ronde consacrée aux services publics de l'éducation et de la gendarmerie ainsi qu'aux services déconcentrés de l'État. Aujourd'hui, nous souhaiterions aborder surtout les questions relatives à l'accessibilité d'autres services publics en milieu rural, notamment de ceux de la justice, des finances publiques et de l'emploi. Nous devons ainsi examiner les conséquences de la réforme de la carte judiciaire, de la fusion des réseaux des impôts et du rapprochement de l'ANPE et des ASSEDIC au sein de Pôle Emploi pour ce qui est du marché du travail en territoire rural.

Nous avons choisi la formule de la table ronde de préférence à celle des auditions successives, bien qu'ayant entendu dire que la répétition de réunions de ce type, dans différentes instances parlementaires, lassait un peu certains responsables des services de l'État, à la fois acteurs et victimes de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il s'agit certes d'une contrainte mais le Parlement est légitime à agir ainsi, car nous avons besoin de croiser les différents points de vue. Au cours des tables rondes précédentes, des discussions se sont ainsi nouées entre, d'une part les agents de l'État et les responsables d'établissements publics, d'autre part des interlocuteurs d'origines diverses, tels que des associations d'élus et des représentants de la société civile.

Nous comptons donc sur votre contribution pour évaluer les politiques publiques menées au cours des cinq dernières années, aussi bien par les collectivités locales que par l'État, y compris au moyen des crédits européens, notamment ceux du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen de développement régional (FEDER).

Je tiens à préciser, avant de donner la parole au premier intervenant, que j'ai extrêmement mal vécu, en tant qu'élus et ancien avocat, la réforme de la carte judiciaire dans mon département – et je ne suis pas le seul... Aujourd'hui, les habitants de ma circonscription renoncent à recourir à la justice, notamment en matière pénale, car ils n'ont plus les moyens de se rendre à un tribunal distant de 90 kilomètres. La question de leur mobilité n'aurait-elle pas dû être traitée préalablement, déjà qu'ils éprouvaient, pour les mêmes raisons, des difficultés à se faire soigner ?

**Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires au ministère de la justice et des libertés.** Vous convaincre que la réforme de la carte judiciaire s'est faite dans la concertation et qu'elle a apporté un meilleur fonctionnement des services ne va donc pas être une tâche facile ! En tout cas, pour avoir, pendant au moins vingt ans, exercé mes fonctions dans des juridictions de province, notamment à Périgueux et à Limoges, il m'apparaît que les juridictions ne peuvent fonctionner convenablement en dessous d'une certaine taille critique.

La direction des services judiciaires est chargée d'assurer le suivi de la réforme de la carte judiciaire, achevée le 31 décembre 2010, alors que sa mise en place avait incombé au secrétariat général du ministère de la justice. Cette réforme se voulait progressive : selon la nature des juridictions concernées, les fermetures se sont étalées entre février 2008 – avec la suppression des greffes détachés sans effectifs et sans activité – et le 1<sup>er</sup> janvier 2011, date à laquelle nous avons achevé la fermeture des tribunaux de grande instance (TGI). L'étalement devait préparer, dans les meilleures conditions et avec une suffisante anticipation, les évolutions de structure et de format des juridictions tout en organisant la prise en compte de la situation individuelle des personnes concernées – magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice.

La nouvelle carte judiciaire est effective depuis février 2008 pour 31 greffes détachés des tribunaux d'instance (TI), depuis le 3 décembre 2008 pour les conseils de prud'hommes – 61 d'entre eux ayant été supprimés –, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pour les tribunaux de commerce – dont 55 ont été supprimés –, depuis le 1<sup>er</sup> février 2009 pour certains TI, juridictions de proximité et greffes détachés, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009 pour deux tribunaux de grande instance (TGI) supprimés par anticipation – à Belley et à Millau –, depuis le 31 décembre 2009 pour les autres TI, juridictions de proximité et greffes détachés, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010 pour le TGI de Péronne, depuis le 5 septembre 2010 pour celui de Bressuire, enfin depuis le 31 décembre 2010 pour les 17 autres TGI dont la suppression était décidée. Quant à la fusion des TGI de Bourgoin-Jallieu et de Vienne, elle est reportée à 2014 pour des raisons immobilières.

Nous avons donc supprimé 401 juridictions. Nous avons, par ailleurs, créé 14 juridictions nouvelles, comprenant sept TI et autant de juridictions de proximité : Manosque, Flers, Annemasse, Montbard, Pertuis, Annonay et Aubenas, ainsi qu'un conseil de prud'hommes à Avesnes-sur-Helpe, dans le Nord, cinq tribunaux de commerce, à Thonon-les-Bains, Annecy, Guéret, Mende et Bernay, enfin un tribunal mixte de commerce à Saint-Pierre, La Réunion.

Nous avons aussi procédé à des transferts de compétences : 23 TGI qui avaient une compétence commerciale l'ont perdue au profit de tribunaux de commerce et du tribunal mixte de Saint-Pierre.

La réforme, engagée en juin 2007, a ainsi permis, au 1<sup>er</sup> janvier de cette année, d'aboutir à un total de 865 juridictions judiciaires, contre 1 193 auparavant, correspondant aux 401 suppressions et aux 14 créations que j'ai évoquées.

Le premier objectif de la réforme était d'améliorer la qualité de la justice et la lisibilité de ses implantations territoriales, en se fondant sur un certain nombre de critères, tirés du seuil critique en deçà duquel la continuité du service public aurait été compromise et la spécialisation des juges impossible au regard du volume d'activité.

Ces données factuelles furent complétées par un examen des réalités locales, résultant notamment des rapports de consultation des chefs de Cours, établis après avoir pris l'attache de l'ensemble des élus et des acteurs judiciaires que sont les magistrats, les fonctionnaires,

les organisations syndicales et les auxiliaires de justice, et après avoir, en coordination avec les préfets, recueilli l'avis des chambres des métiers, de commerce et d'industrie.

La réforme de la carte judiciaire n'a donc pas été conduite de façon mécanique. Elle est issue de la concertation. Elle a été élaborée en croisant des critères d'activité des juridictions avec une approche qualitative de l'environnement judiciaire et en prenant en compte les données d'aménagement du territoire, en matière démographique, de desserte routière ou ferroviaire, afin de garantir l'accessibilité des tribunaux aux justiciables.

Elle s'est appuyée sur quatre principes directeurs : renforcer la qualité de la justice, s'adapter aux évolutions du droit, promouvoir une meilleure compréhension de l'organisation judiciaire et s'assurer d'une bonne administration de la justice.

Les projets de schéma d'organisation de chaque Cour ont intégré les diverses propositions et contributions recueillies de l'ensemble des partenaires concernés et consultés, internes comme externes à l'institution judiciaire. Cette nouvelle géographie judiciaire allégée épouse mieux que par le passé la carte des bassins d'emploi et des zones économiquement dynamiques. L'impact économique et social des suppressions opérées a été mesuré pour les différents agents et pour la profession d'avocat. Nous avons donc accompagné la réforme sur le plan social en prévoyant, pour les magistrats, les fonctionnaires et les contractuels concernés, l'octroi d'une prime de restructuration, le cas échéant une allocation d'aide à la mobilité du conjoint, enfin le remboursement des frais de changement de résidence. Le montant, forfaitaire, de la prime de restructuration est identique pour les magistrats et pour les autres fonctionnaires, quelles que soient leur ancienneté, leur fonction ou leur situation familiale. Il s'élève à 15 000 euros en cas de changement de résidence familiale et, dans le cas de simple changement de résidence administrative, à une somme variant entre 10 000 et 15 000 euros en fonction de la nouvelle distance de cette dernière. La prime se monte à 5 000 euros pour les juges d'instance dont la résidence familiale se situait au siège du tribunal supprimé et à 2 000 euros pour les juges de proximité.

Les conséquences économiques et sociales pour les avocats ont été prises en compte par le décret du 29 juillet 2008 instituant une aide à l'adaptation de l'exercice de leur profession aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains TGI. Depuis les fermetures de juridictions, aucune information ne m'est parvenue pour signaler une incidence importante sur les services publics locaux.

Dans certaines situations justifiant localement la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, des actions d'accompagnement ont été mises en œuvre afin de garantir le maintien d'une justice de proximité aux populations éloignées des juridictions, principalement par l'ouverture de « maisons de justice et du droit » (MJD). Ces établissements ont vu le jour dans les communes rurales concernées par la réforme : Briançon (Hautes-Alpes), Châteaubriant (Loire-Atlantique), Lodève (Hérault), Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), Pontivy (Morbihan), Porto-Vecchio (Corse-du-Sud), Toul (Meurthe-et-Moselle), Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie) et Faulquemont (Moselle). On compte aujourd'hui 133 MJD.

Parallèlement à celles-ci, sont installés 472 points d'accès au droit, sur l'ensemble du territoire national, ainsi que des MJD dites de nouvelle génération car équipées de bornes de visioconférence dénommées « contacts visio-justice », qui permettent aux justiciables d'entrer en contact à distance avec les greffes des TGI. Cet outil facilite l'accès à la justice car il permet un dialogue direct et la transmission de documents originaux scannés sans que le justiciable ait besoin de se déplacer. Les juridictions accueillant ces nouvelles techniques mettent en place des guichets uniques de greffe. Ainsi l'utilisateur peut-il accéder, depuis la

MJD, ou depuis le point d'accès au droit, à l'ensemble des services des juridictions, à la fois ceux des TGI, des TI et, dans certains cas, des conseils des prud'hommes.

Conformément au code de l'organisation judiciaire, les juridictions peuvent, en fonction des nécessités locales, tenir des audiences foraines dans des communes de leur propre ressort autres que celle où est fixé leur siège. La décision appartient au premier président de la Cour d'appel qui, après avis du procureur général, fixe par ordonnance le lieu, la date et la nature des audiences. Ces dispositions sont suffisamment souples pour permettre une adaptation du mode de fonctionnement de la justice aux spécificités locales et s'appliquent à tous les contentieux, à la seule exception de l'instruction préparatoire, c'est-à-dire aux informations ouvertes par les juges d'instruction. À titre d'exemple, dans les locaux des anciens palais de justice de Péronne et d'Abbeville, ont été mises en place des audiences foraines du juge aux affaires familiales (JAF), hors cas de divorce, à raison d'une fois par mois sur chaque site, ainsi que des audiences du tribunal pour enfants. De la même façon, dans les locaux de l'ancien TGI d'Avranches, se tient une audience foraine mensuelle correctionnelle à juge unique pour les infractions relatives à la circulation routière, ainsi que pour les procédures devant le juge des affaires familiales. Se tiennent également des rendez-vous réguliers avec le délégué du procureur. Il existe des exemples similaires d'audiences foraines dans les juridictions corréziennes, décidées par le premier président de la Cour d'appel de Limoges à la suite de la suppression de la juridiction de Tulle.

Les travaux consécutifs aux regroupements de juridictions ont permis de mettre les bâtiments judiciaires aux normes, aussi bien pour la sécurité incendie que pour l'accès des personnes à mobilité réduite, comme d'améliorer les conditions de travail des agents et le fonctionnement des services, notamment l'accueil du public.

Pour garantir l'accès au juge, divers projets sont en cours d'élaboration ou de déploiement en vue du développement des actes dématérialisés entre parties prenantes de la justice. Il en va notamment ainsi de l'application dite « IP web », permettant la communication électronique des requêtes en injonction de payer de la part des huissiers vers les TI, ainsi que de celle appelée « portail tutelle », destinée aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs et accessible par Internet depuis juin 2010 sur certains sites expérimentaux. Elle autorise des échanges dématérialisés avec le service de conseil des TI. Développée en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations, elle sera généralisée à la fin de cette année.

Le coût de la réforme de la carte judiciaire intègre d'abord les primes de restructuration et d'allocation d'aide à la mobilité du conjoint. Le montant versé à ce titre aux personnels de justice s'est élevé à 1,18 million d'euros en 2008, au profit de 44 magistrats et de 46 autres fonctionnaires, à 2,87 millions en 2009, pour 31 magistrats et 206 autres fonctionnaires, à 9 millions en 2010 pour 101 magistrats et 635 autres fonctionnaires, à 3,44 millions pour 2011.

Le montant des investissements immobiliers, inscrits au titre V du budget du ministère de la justice, initialement évalué à 375 millions d'euros, répartis sur trois ans en autorisations d'engagements (AE) et sur cinq ans en crédits de paiement (CP), a été ramené à 365 millions à la suite de l'arrêt du Conseil d'État annulant la suppression du TGI de Moulins.

**M. Bernard Lesterlin.** Très bien !

**Mme Véronique Malbec.** À ce stade, l'enveloppe prévue semble donc devoir être respectée. Je vous communiquerai par écrit le détail de sa réalisation en 2008 et 2009 et de la prévision des crédits nécessaires en 2010 et pour 2011.

Les dépenses de fonctionnement correspondant, à la fois, au coût des locations, provisoires ou pérennes, nécessaires au relogement des services, et à toutes les charges complémentaires, telles que les travaux de restructuration, les achats de mobilier, le gardiennage, le câblage, les équipements téléphoniques et informatiques, les déménagements, inscrites au titre III, se sont élevées, en 2008 à 3 millions en AE et à 2 millions en CP, en 2009 à 13,85 millions en AE et à 10,4 millions en CP, en 2010 à 12 millions en AE et à 13,3 millions en CP, enfin pour 2011 à 10 millions en AE et à un peu plus de 11 millions en CP. La prévision pour 2012 s'établit à 8 millions, en AE comme en CP.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Votre présentation est parfaitement conforme à ce que nous avons entendu au moment de la mise en place de la nouvelle carte judiciaire. Mais vous me permettez de porter une appréciation différente de la vôtre sur la façon dont fut conduite la réforme. Vous avez indiqué que celle-ci, dans ses objectifs comme dans ses résultats, devait permettre de rapprocher nos concitoyens de leur justice. Prenons un cas précis : le tribunal de commerce de Sarlat ayant été fermé, les justiciables doivent s'adresser à celui de Périgueux, distant de 75 kilomètres, par des routes de Dordogne souvent sinueuses et recevant 3 millions de visiteurs par an. Je ne connais pas aujourd'hui un seul habitant du Sarladais estimant qu'on l'a rapproché de l'institution judiciaire. Vous avez déjà entendu la même remarque mille fois, de la part des habitants de Guéret, de Millau et de tant d'autres localités. Tous nos collègues, de droite ou de gauche, font le même constat et expriment la même opinion que M. Jérôme Bignon. Nous pourrions comprendre un discours de l'État motivant la réforme de la carte judiciaire par des économies budgétaires, mais nous ne pouvons entendre une argumentation selon laquelle on a voulu améliorer le fonctionnement de la justice ou, à tout le moins, rapprocher le citoyen de l'institution judiciaire.

**M. Bernard Lesterlin.** Je suis un député heureux, étant élu de l'Allier, dont le Conseil d'État a sauvé le TGI de Moulins. À l'origine, selon Mme Rachida Dati, c'est le TGI de Montluçon que l'on devait supprimer.

La notion de seuil critique mérite d'être précisée. Il s'agit du rapport entre le nombre d'affaires judiciaires et celui des magistrats devant les traiter. Or ce dernier résulte directement du nombre de postes octroyés par votre ministère. En Allemagne, le rapport correspondant, *per capita*, est presque le triple de ce qu'il est en France. Pour qu'une juridiction puisse fonctionner convenablement, il ne suffit pas que le nombre d'affaires atteigne un certain seuil, il faut surtout que le nombre de magistrats soit adapté. Dans le cas de Montluçon, selon vos propres chiffres, nous constatons un taux élevé de productivité judiciaire. Il faut donc bien s'entendre sur les mots.

La spécialisation des juges a fait l'objet d'un débat avec Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la justice, lorsque nous avons adopté, à l'unanimité, la loi du 9 juillet 2010 relative aux violences faites aux femmes et que nous avons instauré l'ordonnance de protection. Notre idée était qu'une bonne approche des situations visées exigeait un minimum de collégialité des juges. Car il est important que, dans de telles affaires, puissent se réunir le procureur de la République, le juge pour enfants et le JAF, à qui il revient de prendre l'ordonnance. Alors que nous envisagions de généraliser cette formule à toutes les juridictions, le ministre de la justice nous a fait valoir qu'il fallait un seuil critique pour pouvoir spécialiser les juges. Ainsi le procureur de la République de Moulins est-il aussi le chef du parquet du tribunal pour enfants. Il est assisté de deux substituts et espère en compter bientôt un troisième. Nous demandons donc que, dans une juridiction maintenue de petite taille, comme celle de Montluçon, dans le bassin le plus émetteur d'affaires relatives aux mineurs, nous disposions d'un juge des enfants et, auprès du procureur de la République, d'un substitut spécialisé.

Vous avez évoqué la grande concertation qui aurait présidé à la réforme : il n'en fut rien. Je puis en témoigner, ayant pris ce dossier à bras-le-corps. Tant que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif continueront de confronter leurs langues de bois et d'échanger leurs exaspérations, on n'arrivera à rien.

La prise en compte de l'aménagement du territoire constitue le thème de notre mission. Le premier problème de notre justice concerne précisément la proximité. Mon département compte trois pôles urbains qui, pour des raisons historiques, ne fonctionnent pas ensemble. Il est donc totalement irréaliste d'installer une juridiction pour les enfants à Moulins quand l'essentiel des familles concernées réside dans le bassin de Montluçon et souffre de transports publics insuffisants.

Enfin, si une MJD peut concentrer autour d'elle toutes les associations d'accompagnement des victimes, notamment dans ce qu'on appelle le « pré-sentenciel » et jouer un certain rôle pour favoriser la proximité de la justice et des justiciables, elle ne peut en aucune manière se substituer à une juridiction de proximité.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Il me revient maintenant que la réforme de la carte judiciaire est l'une des choses dont j'ai le plus souffert en trente ans de vie publique. Avocat au barreau de Paris, je n'étais pas concerné par la réforme locale. Plutôt favorable à ses principes directeurs, j'ai déploré l'absence totale de concertation pour sa mise au point. On ne m'a proposé aucune réunion de travail ni même d'information ! Aucun contact n'a eu lieu à aucun niveau. On oublie parfois même de m'inviter aux rentrées solennelles des tribunaux.

De tous les bords politiques, mes collègues députés ruraux ont fait des constats similaires. Étant au carrefour de ce qu'éprouvent les populations, nous en avons vraiment souffert. Il nous en reste beaucoup d'amertume, de tristesse et de déception.

En outre, ma vision picarde de la réforme de la carte judiciaire m'a permis d'observer que, dans l'Aisne, dans l'Oise et dans la Somme, les choses ne s'étaient pas déroulées de la même façon : dans les deux premiers départements, aucun tribunal n'a été supprimé alors que deux TGI ont été supprimés dans le troisième, ainsi qu'un conseil des prud'hommes et un tribunal de commerce, ce que la démographie ne justifiait en rien. Dans l'Aisne et dans l'Oise, plusieurs élus sont ministres, à la différence de la Somme : voilà l'explication ! Les territoires ont donc ressenti de très vives injustices.

En revanche, je suis plutôt favorable à la formule des juges spécialisés, qui connaissent particulièrement bien leur matière. Créer, par exemple, des tribunaux compétents en matière de pollution marine ou de crimes sexuels va dans le bon sens et mériterait de s'appliquer à bien d'autres domaines. Dans le même esprit, il est bon de pouvoir compter sur des tribunaux de commerce qui maîtrisent parfaitement les procédures de redressement et de liquidation judiciaire ainsi que d'accompagnement des entreprises en difficultés. Si l'on avait pris en amont l'attache des élus locaux, la réforme se serait opérée dans de bien meilleures conditions.

Cependant, ce qui est fait est fait : il convient maintenant de faire fonctionner intelligemment le nouveau système, d'analyser ses points forts et ses points faibles. Nous allons donc y travailler dans le cadre de notre mission d'évaluation. Nous vérifierons sur place tout ce qu'on nous dit et nous n'hésiterons pas à publier nos observations, même si certaines sont désagréables. Nous comparerons, avant et après la réforme, les taux de comparution dans les juridictions pénales. Nous regarderons si la justice est vraiment accessible aux plus démunis car nos territoires comptent des personnes pauvres qui, parfois, ne disposent pas d'un véhicule et qui, peu instruites, ont peur de la justice.

Quand celle-ci était proche, une certaine familiarité s'instaurait. Je connais des personnes qui n'osent pas se rendre à Amiens pour consulter un médecin spécialiste et qui, de ce fait, ne se font pas soigner contre le cancer ou l'alcoolisme. Épanouies dans leur environnement immédiat, elles deviennent très craintives quand elles en sortent pour s'approcher de la ville et des représentations de l'État. Leur approche de la vie est extrêmement simple et les empêche souvent de s'adresser aux services collectifs comme, par exemple, ceux d'un hôpital. La justice les inquiète, de même que la médecine. C'est aussi pourquoi les supermarchés rencontrent du succès en milieu rural.

Il faut comprendre tout cela, qu'on a du mal à percevoir depuis Paris avec nos comportements urbains, et que l'on ne prend jamais en compte dans la réforme des services publics. Nous, les élus ruraux, pouvons éclairer cette réalité et servir de courroie de transmission entre l'État et les citoyens.

**Mme Véronique Malbec.** Je n'exerçais pas mes présentes fonctions lors de la concertation sur la réforme de la carte judiciaire et ne saurais donc me prononcer davantage sur ce sujet. Nous n'avons pas les moyens, tant humains que financiers, d'implanter des tribunaux partout et ce ne serait d'ailleurs pas la meilleure façon d'améliorer le fonctionnement de la justice.

Dans les TI du département de la Dordogne que j'ai connus, notamment ceux de Nontron et de Ribérac, nous ne parvenions pas à inscrire un nombre de dossiers suffisant pour justifier qu'un magistrat du parquet et un magistrat du siège se déplacent fréquemment. Nous ne tenions donc une audience que tous les deux mois, avec seulement cinq ou six dossiers à l'ordre du jour. Je remarquais aussi que les habitants de Ribérac n'hésitaient pas à se déplacer pour se rendre au cinéma ou au supermarché à Périgueux...

Le regroupement des juridictions d'instance en un seul lieu permet d'atteindre le seuil critique que j'évoquais, à savoir un nombre de magistrats suffisant mais aussi un certain attrait pour la juridiction locale. Il nous faut en effet gérer notre personnel et pouvoir proposer des postes qui suscitent des candidatures. Ce qui n'est pas toujours le cas. Vaut-il donc mieux avoir des juridictions sans magistrat ou bien des juridictions regroupées qui disposent de juges et de greffiers en nombre suffisant afin de rendre une justice correcte ?

La spécialisation des magistrats ne vaut véritablement que pour les juridictions des grandes villes. Dans nombre de juridictions de taille moyenne, les magistrats demeurent polyvalents ; ce ne sont pas les plus mauvais.

Il faut aussi tenir compte des coûts immobiliers, qui étaient devenus énormes en raison du très grand nombre de sites. De ce fait, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite n'était pas satisfaisante. Les charges de fonctionnement devenaient insupportables pour le budget du ministère de la justice.

Les moyens de transport ont évolué. La plupart des ménages possèdent aujourd'hui une voiture. Les services ferroviaires et routiers n'ont plus rien à voir avec ceux d'autrefois. La Dordogne est, certes, un département escarpé, mais on y circule.

Les MJD ainsi que les points d'accès au droit permettent un accès direct aux juridictions grâce, d'une part, à la présence d'un greffier, qui peut renseigner les justiciables, d'autre part à des moyens de communications permettant de recevoir des réponses immédiates aux questions posées. Ces instruments satisfont les besoins de proximité et pallient les suppressions que j'ai mentionnées. Nous en créons régulièrement, en 2011 et pour 2012, par arrêté du garde des sceaux.

Le tribunal de commerce de Sarlat a été supprimé : une moitié des dossiers qu'il traitait relevait du tribunal de commerce de Ribérac et l'autre du tribunal de commerce de

Périgueux, en raison de la double compétence des TGI du même ressort. Ce n'était pas la meilleure façon de rendre la justice. Au cours des instances, les avocats étaient plus nombreux que les justiciables. Entre Sarlat et Périgueux, distantes de 75 kilomètres, les moyens de communication existent...

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je ne suis pas d'accord avec vous. Mon père était juge au tribunal de commerce de Sarlat. Le public concerné comportait de nombreux entrepreneurs et artisans. Et, en matière de commerce, plus les problèmes sont traités en amont, plus ils ont de chances d'être résolus. En outre, 75 kilomètres, en Dordogne, représentent près d'une heure et quart de voiture. Cet éloignement est néfaste au bon exercice de la justice. Enfin, la question de la double compétence des tribunaux du département pouvait se régler autrement que par la suppression du tribunal de commerce de Sarlat.

**Mme Véronique Malbec.** Vous évoquiez tout à l'heure la question de la connaissance du juge par les justiciables. Il faut aussi prendre garde à ce que celle-ci ne nuise pas à l'impartialité du magistrat. Nous avons connu, dans certaines petites juridictions, une proximité dangereuse, qui nous a souvent été reprochée. Cela est particulièrement vrai dans les juridictions commerciales, où les juges ne sont pas des magistrats professionnels, mais des bénévoles qui, pour la plupart, exercent par ailleurs une activité professionnelle et sont donc très liés au tissu économique local.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** La réforme aurait pu prendre une autre orientation et introduire des magistrats professionnels dans ce type de juridiction, plutôt que de supprimer des tribunaux. Nous vivons cela comme un recul.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Pourquoi un tribunal départemental dans la Somme et pourquoi pas dans l'Aisne et dans l'Oise ? Pourquoi des audiences foraines à Abbeville et à Péronne mais pas à Laon, à Soissons, à Senlis ou à Compiègne ? Le bassin judiciaire d'Abbeville comptait 135 000 habitants, ce qui n'est pas négligeable. Leur tribunal se trouve désormais à 85 kilomètres pour les plus éloignés. Je n'arrive toujours pas à comprendre. En soi, l'idée du tribunal départemental était intéressante. On aurait pu imaginer de déployer ainsi une juridiction avec des antennes locales, comme on essaie d'ailleurs de le faire à Abbeville. Mais l'Aisne, moins peuplée que la Somme, et avec la même sociologie conserve ses trois tribunaux ! Qu'est-ce qui justifie ce choix du point de vue de l'aménagement du territoire ? Comment l'expliquer aux populations concernées, qui se sentent ainsi mal traitées ?

**Mme Véronique Malbec.** Je regarderai plus précisément les cas de l'Aisne et de l'Oise. L'idée d'une juridiction départementale est évoquée depuis longtemps et résulte de réflexions remontant à une bonne vingtaine d'années. Faut-il instaurer un tribunal qui, pour l'ensemble du département, regroupe tous les contentieux et installer des greffes détachés avec des audiences foraines ? Cela peut représenter une solution et avait été envisagé lors de la réforme de la carte. On peut aussi imaginer la suppression de certaines cours d'appel parmi les 35 qui existent, car elles entraînent d'importants coûts d'entretien et de gestion.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans la Somme, nous étions donc des précurseurs !

**Mme Véronique Malbec.** Peut-être... La réforme de la carte a eu le mérite de faire réfléchir à l'amélioration du fonctionnement des juridictions. Ce n'est pas quelque chose de définitivement figé. Si, par exemple, dans l'Aisne et dans l'Oise, des choses ont été mal faites, il y aura matière à dresser un bilan et à proposer de nouveaux aménagements.

Le nombre de magistrats n'est ni pléthorique ni illimité et diminue en raison de départs massifs à la retraite. Il est certes plus élevé en Allemagne et, dans ce pays, les juges disposent aussi d'équipes pour les aider. Il convient donc de rationaliser l'organisation judiciaire.

**M. Bernard Lesterlin.** Vous avez évoqué le manque de candidats à certains postes de magistrats dans certaines zones rurales. Nous sommes confrontés à un problème similaire avec la désertification médicale ainsi que pour quelques autres professions. Or nous ne pouvons imaginer que des territoires soient dépourvus de services publics. Peut-être devrions-nous donc mener une réflexion particulière dans ce domaine, où le pouvoir exécutif détient un pouvoir d'organisation et de réglementation afin de fixer des priorités, sinon des obligations dans un déroulement de carrière. La question est aujourd'hui totalement ouverte. La formation des médecins coûte très cher, sans obligation d'installation géographique en contrepartie, à la différence des fonctionnaires stagiaires. Il faudrait éviter de connaître le même phénomène avec les magistrats. Il serait difficilement admissible qu'un jeune juge refuse une affectation dans un territoire isolé, loin d'une ville universitaire, alors que c'est peut-être là qu'il apprendrait le mieux son métier.

**Mme Véronique Malbec.** Il existe en effet des juridictions pour lesquelles aucun candidat ne se présente. La seule façon de pourvoir les postes concernés consiste à les proposer sans volant, en sortie de l'école nationale de la magistrature (ENM) pour les auditeurs de justice. Il faut aussi tenir compte du principe d'inamovibilité des magistrats, ce qui ne facilite pas la mobilité.

**M. Michel Vergnier.** La réforme de la carte judiciaire a-t-elle généré des économies ou provoqué des dépenses supplémentaires ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** La question a déjà été traitée. D'après ce que nous avons entendu, les dépenses effectives sont plutôt inférieures aux dépenses programmées : 10 millions d'euros ont été économisés au titre des investissements. Mais la réforme n'est pas achevée sur le plan immobilier.

**M. Bernard Lesterlin.** Les 10 millions proviennent exclusivement de l'annulation de la fermeture du tribunal de Moulins.

**Mme Véronique Malbec.** Absolument.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je vous remercie de votre patience, de votre gentillesse et de votre résistance. Nous allons maintenant entendre le représentant du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

**M. Vincent Mazauric, directeur adjoint chargé de la gestion publique à la DGFIP.** Notre ministère est confronté à la même difficulté que celui de la justice : il est toujours délicat pour une administration d'exercer sa responsabilité à l'égard des territoires sans avoir pour mission première l'aménagement du territoire.

La création de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en avril 2008 a constitué une réorganisation « consolidante » pour les fonctions comme pour la présence de l'État, et cela quelles que soient la taille et la densité de population des territoires concernés. Regrouper l'ancienne trésorerie générale et l'ancienne direction des services fiscaux – processus qui s'achève cette année dans le cent unième département – porte autant de consolidations fonctionnelles dans les Bouches-du-Rhône que dans l'Aveyron.

Le changement le plus notable apporté par la création de la DGFIP a été la mise en place d'un guichet fiscal unique, qui permet aux particuliers de voir traiter par les mêmes personnes, comme c'était depuis longtemps le cas pour les entreprises, une question relative

à l'assiette de l'impôt et une question relative au recouvrement de l'impôt. Le chantier de création des services des impôts des particuliers s'achève : 670 ont été créés sur les 700 prévus. Néanmoins, il s'agit plutôt d'un « objet urbain ». Ces services sont en effet créés dans chaque ville où existaient à la fois une trésorerie et un centre des impôts. Or le maillage de ces derniers était beaucoup plus serré que celui des services du Trésor public. La coïncidence des deux – et l'opportunité de créer des services des impôts des particuliers – correspond donc à un tissu urbain, si bien qu'ils ne couvrent que 55 % de la population. Les 45 % restants dépendent d'une trésorerie dite mixte, qui traite à la fois des affaires des collectivités locales et des questions touchant au recouvrement ou à l'assiette fiscale des particuliers. Cette trésorerie assure partout un accueil fiscal de proximité et prend en compte les demandes des usagers, ce qui ne signifie pas qu'elle pourra les traiter seule. C'est – comme toujours – une question d'équilibre entre présence et compétence.

La DGFIP s'est donnée pour objectif d'améliorer le service aux collectivités locales. Je rappelle que nous avons deux grands publics, les redevables des impôts et les collectivités publiques, en particulier les collectivités locales. Je tiens à rassurer ceux qui garderaient mauvais souvenir d'une précédente tentative de réforme : la DGFIP améliorera le service rendu aux collectivités – quelle que soit leur taille – du seul fait de sa création. Certaines fonctions deviennent moins complexes et plus rapides dès lors qu'elles s'exercent sous un commandement unique dans un ensemble décloisonné. Nous avons ainsi gagné trois semaines, dès la première année, dans le processus de production et de notification aux collectivités des bases de la fiscalité locale. Ce n'est pas le fruit d'un miracle ou d'un saut de compétence particulier : il a suffi de casser la cloison et de réduire les chevauchements de procédure, et les gains concernent aussi bien les grands départements ou les grandes régions que les petites communes.

Même si nous sommes encore loin du compte, nous nous sommes fixé un autre cap : améliorer la soutenabilité des missions de notre réseau et des services que nous rendons en tirant un meilleur parti de la dématérialisation. Le « zéro papier » permet à l'ordonnateur de réorganiser ses processus tout en limitant les ruptures de charge dans la chaîne de traitement des informations. On gagne évidemment beaucoup si une donnée va directement dans la comptabilité d'une collectivité au lieu d'être saisie deux fois. Nous souhaitons ainsi développer le paiement des créances locales – cantine, patinoire, abonnement à la bibliothèque – par Internet, que ce soit sur le site de la collectivité ou sur le nôtre. Non seulement cela incite davantage l'utilisateur à payer, mais l'information est directement enregistrée dans la comptabilité. Ces méthodes ont enfin le mérite d'être, à quelques nuances près, accessibles à toutes les collectivités. Les technologies, les charges, les *process* à revoir et les enjeux sont certes fonction de la taille des collectivités, mais la plus petite d'entre elles peut travailler avec nous de manière dématérialisée. Ses élus et ses services peuvent accéder, *via* notre portail Internet, à toutes les données comptables concernant la collectivité. Il suffit d'avoir un ordinateur et Internet. Pour l'anecdote, l'une des communes les plus en pointe sur ces questions est la petite ville de Gluiras, dans l'Ardèche, qui ne compte que 400 habitants...

Nous avons achevé l'an dernier l'installation dans tous nos postes d'un nouveau système de gestion, Helios, qui est la brique de base à partir de laquelle nous pourrions développer des offres de dématérialisation pour l'ensemble de nos relations avec les collectivités locales. Je suis convaincu de l'intérêt de cette piste. Lorsque nous aurons à affronter des questions d'équilibre entre présence et soutenabilité, nous aurons besoin de toutes les ressources permettant de rendre notre présence encore soutenable. Notre objectif est en effet de maintenir notre présence sur le territoire, mais en adaptant les services que nous rendons aux demandes, aux technologies ou aux enjeux.

L'universalité absolue, l'identité parfaite et l'omnicompétence partout ne sont pas possibles. Nous sommes une maison à réseau territorial assez dense. Le point de départ est donc différent de celui de l'administration de la justice. Le fait même qu'en France, l'administration comptable des collectivités locales soit assurée par l'État – ce qui est unique – oblige à calquer celle-ci sur l'organisation institutionnelle. Tant que nous aurons 36 000 communes, nous devons avoir plusieurs milliers de trésoreries (2 674 actuellement), mixtes ou spécialisées, pour s'occuper des collectivités locales. Nous sommes certes conduits chaque année à supprimer des postes – ce n'est pas un objectif, mais une nécessité. J'éprouve, à ma modeste échelle, les mêmes difficultés que Mme Malbec à pourvoir certains postes. Bien souvent, cela ne résulte pas d'une volonté managériale, mais de l'étiollement naturel d'un poste passé de cinq agents à quatre, puis trois. En deçà, on atteint un plancher de soutenabilité : il est impossible de faire tourner un poste avec deux agents.

Comme l'ensemble des services publics à réseau, nous respectons les consignes de concertation qui ont été données. Il n'est pas une fermeture de poste qui ne soit longuement concertée avec l'ensemble des élus. Il ne s'agit du reste que de quelques dizaines de fermetures par an, et il y a aussi des créations – certes moins nombreuses. En 2010, 52 trésoreries ont été supprimées, contre 76 en 2009 et 93 en 2008. 40 devraient l'être en 2011. Sur ces quatre années, on enregistre 15 créations. Les suppressions de postes ont été deux fois moins nombreuses depuis la création de la DGFIP que sur la période 2004-2007.

Encore une fois, ce n'est ni une stratégie, ni un objectif, mais une respiration, et souvent une nécessité. Les postes de proximité n'ont d'ailleurs pas la tâche facile : premier interlocuteur de plusieurs collectivités, ils peuvent gérer jusqu'à une bonne centaine de comptes, qui correspondent à quatre ou cinq nomenclatures comptables différentes – il suffit d'avoir au moins un hôpital, une maison de retraite, un centre d'action sociale, un établissement public local d'enseignement, une intercommunalité et une commune... Ajoutez à cela les grands enjeux que sont la réforme de la taxe professionnelle et, demain, celle de l'intercommunalité, opérations à forte « charge » politique, inscrites dans des calendriers précis, qui suscitent nombre d'interrogations et d'attentes chez les élus. Il faut donc un appui aux trésoriers, que ce soit pour assurer telle expertise, analyse ou prestation ou pour gérer à l'échelle départementale une information plus globale.

Notre enjeu d'aujourd'hui est donc l'articulation entre la présence locale, dans ses contraintes et dans son évolution, et un support départemental suffisamment solide pour être expert, gérer le dialogue institutionnel, et répartir la charge du traitement de la complexité.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Il n'y a pas lieu de contester vos chiffres. En revanche, je suis en désaccord avec vous quand vous affirmez qu'il n'y a pas de volonté de supprimer des trésoreries. Cette volonté existe : les responsables de votre ministère dans mon département – la Dordogne – n'en font pas mystère. En dix ans, la moitié de nos trésoreries ont été supprimées. Mon canton compte 6 600 habitants, 14 communes, un hôpital, un centre d'action sociale (CAS) et une communauté de communes. Le personnel de la trésorerie est passé de 6 à 1 agent, en attendant sa fermeture, qui ne saurait tarder. Votre administration n'a d'ailleurs pas caché qu'elle ne remplacerait plus les agents qui partent. D'ici peu, il nous faudra donc aller à Sarlat – il est vrai que cette trésorerie ne gère plus que les relations avec les communes.

Maire depuis vingt-huit ans, j'ai assisté au constant recul de l'État dans ce domaine. À mes débuts, le percepteur nous aidait à préparer notre budget et venait le présenter au conseil municipal. Aujourd'hui, nous nous débrouillons seuls.

Ma commune gère des parkings municipaux et une base de canoës. Chaque jour, les employés municipaux transportent plusieurs milliers d'euros dans une sacoche. Les

communes touristiques qui gèrent ce type d'établissement sont en effet contraintes d'avoir un rapport journalier avec la trésorerie. Leurs agents devront faire 20 kilomètres dans les embouteillages pour gagner Sarlat, une ville déjà surchargée pendant la période estivale, avec tous les risques que cela comporte. Voilà ce que nous vivons sur le terrain...

**M. Bernard Lesterlin.** Vous nous avez donné une nouvelle définition de la RGPP : ce serait une respiration et une nécessité. Le problème posé est transversal : c'est celui de l'ingénierie de l'État sur le territoire. En matière de finances publiques, les acteurs sociaux – notamment les collectivités – ont besoin d'être conseillés. C'était la fonction essentielle du percepteur. Nous aurions sans doute évité bien des opérations risquées et des emprunts toxiques si cette relation de confiance avec le représentant de l'État, qu'il s'agisse du sous-préfet ou du comptable public, avait perduré. L'État et les collectivités locales doivent s'entraider, car l'argent public est sacré. Je crains que nous n'assistions au contraire à un recul de l'ingénierie financière de l'État.

Vous avez d'autre part tenu un propos quelque peu elliptique, en laissant entendre que l'on ferait des trésoreries parce que des agents souhaitaient partir. Le veulent-ils vraiment ? N'en trouvez-vous aucun pour les remplacer ? Ou avez-vous tout simplement reçu l'instruction de réduire les effectifs, ce qui était pour moi – tout au moins jusqu'à aujourd'hui – la vraie définition de la RGPP ?

**M. Michel Vergnier.** Je vous félicite d'avoir si bien défendu votre administration. J'ai le plaisir de présider la commission nationale des territoires ruraux de l'Association des maires de France (AMF). Allez donc lui répéter ce que vous venez de nous dire sur les trésoreries : vous recevrez un accueil triomphal, surtout lorsque vous affirmez avoir discuté avec les maires – car si la charte des services publics en milieu rural vous y obligeait, vous ne l'avez pas fait. Dans mon département de la Creuse, 230 élus ont remis leur démission au préfet suite à la fermeture des trésoreries.

**M. Vincent Mazauric.** Les élus sont toujours consultés sur les fermetures de postes, conformément à la décision de M. Raffarin, alors Premier ministre.

**M. Michel Vergnier.** Je ne vous en veux pas, mais je défends les territoires ruraux – c'est la mission que m'a confiée l'AMF. Or permettez-moi de le dire, vous êtes à l'os : votre administration est incapable de procéder à toutes les estimations nécessaires pour la réforme territoriale. Dans la perspective des fusions de communautés de communes, les maires ont besoin de projections solides, mais les délais d'obtention de celles-ci sont beaucoup trop longs. Cela ne tient pas à la mauvaise volonté de l'administration, mais au nombre de demandes. Bref, les maires doivent se tourner vers l'AMF.

Je crains que nous n'atteignions un point de non-retour : n'oublions pas qu'ils sont bénévoles, ou presque. Je traduis là un sentiment général, qui n'a rien à voir avec l'étiquette politique des uns ou des autres.

Les simulations sont très complexes à effectuer. Le regroupement des intercommunalités, c'est aussi celui de tous les syndicats – eau, électricité, repas à domicile, transports scolaires... Hier encore, alors que je présentais une communauté d'agglomération lors d'une réunion dans une commune, le maire m'a dit qu'il ne disposait pas de suffisamment d'éléments pour s'engager. Honnêtement, je le comprends. La loi prévoit qu'à la fin 2011, tous les schémas doivent être arrêtés par les préfets, afin de pouvoir être mis en place en juin 2013. Or je le redis, nous sommes à l'os : il faut en finir avec les fermetures, car le monde rural n'est pas loin de l'ébullition.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Deux évolutions me paraissent légitimes. Il s'agit d'abord de la dématérialisation : l'informatisation nous permet désormais d'éviter de faire

deux fois la même chose. Il est donc rationnel qu'un État moderne dématérialise au maximum les procédures et s'appuie sur les nouvelles technologies, *a fortiori* dans les zones qui souffrent d'isolement. Seconde évolution importante, l'interlocuteur unique. Après tout, il s'agit de la même administration, les missions sont proches et l'unité fonctionnelle semble de bon sens.

L'ingénierie de l'État en milieu rural n'en est pas moins un sujet qui nous inquiète. Ce milieu souffre d'une absence de matière grise – les collectivités ne disposent pas des moyens nécessaires pour répondre aux objectifs qui sont les leurs. La densité de la population est certes faible, mais les territoires à gérer sont vastes. Mes collègues ont évoqué l'époque bénie où les maires disposaient non seulement des compétences du secrétaire de mairie, souvent l'instituteur du village, mais aussi de celles de l'ingénieur subdivisionnaire de la DDE pour la gestion des routes, de l'ingénieur du génie rural pour celle des fossés, des mares et des adductions d'eau, de celles de la DDASS et du percepteur. J'ai le souvenir du percepteur m'annonçant tout naturellement, peu après mon élection en 1980, qu'il avait préparé mon budget. « Dorénavant, lui ai-je répondu, je préparerai mon budget, puis nous en discuterons. » Les choses ont changé. L'ingénierie – qui ne consiste pas à faire à la place des élus, mais à les aider à prendre les bonnes options – est devenue un vrai problème, qu'il faudra évoquer dans le rapport.

L'une des missions du bureau d'études qui nous accompagne consiste d'ailleurs à réfléchir à la gouvernance des territoires. Pourquoi certains se portent-ils mieux que d'autres ? Au-delà des financements, des dynamiques et des personnes, ce sont souvent parce qu'ils mettent de l'argent dans la matière grise. Or sur ce plan, on assiste plutôt à un retrait. Avez-vous évalué les conséquences de celui-ci sur la révision en cours du schéma de coopération intercommunale ? Les préfets doivent fusionner des communautés de communes, et donc supprimer des syndicats, ce qui peut être plus ou moins pertinent selon les cas. Je fais partie de la commission dans mon département. À l'issue de discussions plutôt intéressantes, le préfet nous a adressé une note, mais les élus sont livrés à eux-mêmes. Or ils doivent donner des réponses. Cette étape aurait donc dû être accompagnée intellectuellement. À l'instar de ce qui s'était passé pour la réforme de la carte judiciaire, les différents acteurs sont pourtant prêts à discuter. Dans ma circonscription, deux maires sur trois viennent me demander de l'aide. Je songe sérieusement à alerter le préfet, car la réforme menace d'être vécue comme imposée et de faire naître des frustrations.

Oui donc à la dématérialisation, qui peut tirer profit des exemples des communes pilotes en la matière, et oui au guichet unique, qui n'est rien d'autre que l'utilisation à bon escient des compétences. Le concept d'équilibre entre présence et soutenabilité me semble à cet égard particulièrement pertinent. Il reste que nous sommes à un tournant : si l'État n'apporte plus l'ingénierie comme il le faisait naguère – ce qui peut se concevoir –, il faut en tirer les conséquences vis-à-vis des collectivités locales afin qu'elles puissent mettre en place des solutions concrètes. Je pense surtout aux petites collectivités : n'ayant pas les mêmes moyens que les grandes, elles doivent impérativement se regrouper au sein d'une intercommunalité de grande taille pour pouvoir « s'offrir » les compétences nécessaires. Mais lorsqu'on crée des collectivités de 50 000 habitants, ce qui peut apparaître comme une taille critique, le chef-lieu est facilement distant de 30 ou 40 kilomètres des plus petits villages. On en revient alors au problème de la proximité.

Bref, si nous reconnaissons la pertinence de votre démarche, la réalité que nous vivons tous les jours est loin d'être simple, et il nous semble important de le faire savoir.

**M. Michel Vergnier.** Je tiens à préciser que les services que nous sollicitons sont tous de bonne volonté ; simplement, ils n'ont pas le temps de nous répondre dans les délais impartis. Or nous devons donner notre réponse au préfet mi-août.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Pour nous, c'est le 15 juillet.

**M. Vincent Mazauric.** Je vais m'efforcer de répondre à chacun en me gardant de toute polémique. Gardons-nous aussi de nous tourner vers un âge d'or qui n'a sans doute jamais existé. Il y a certes eu des périodes où l'administration était davantage présente, mais les problèmes, et partant les besoins d'ingénierie des collectivités, n'étaient pas les mêmes.

Je maintiens, monsieur Peiro, que l'orientation stratégique du ministère du budget et de la DGFIP n'est pas de supprimer des structures. Notre travail consiste à servir des contribuables et des collectivités, dans un contexte institutionnel qui n'a pas changé et qui commande en effet une forme de présence. Il est vrai qu'en Dordogne, il y a aujourd'hui 25 postes – et peut-être 21 demain – contre 35 il y a dix ans. Reste à voir au cas par cas, monsieur Vergnier, si l'on a pris le temps de la concertation et de la négociation, comme c'est le devoir de chaque directeur départemental des finances publiques. Je rappelle que deux fois moins de postes ont été supprimés depuis la création de la DGFIP que sur la période 2004-2007.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Lorsqu'ils auront tous disparu, vous n'aurez plus besoin de les supprimer...

**M. Vincent Mazauric.** Ce n'est donc pas ce qui se passe. Vous avez évoqué un point concret et important, le dégagement des encaisses. C'est un problème qui nous concerne aussi, puisqu'à la fin de la journée, nos postes ont une encaisse. La solution – que nous pratiquons partout sur le territoire – consiste à dégager cette encaisse sur La Poste.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** J'ignorais que c'était possible. Cela m'intéresse beaucoup. Pouvez-vous m'indiquer comment procéder ?

**M. Vincent Mazauric.** Je parlais des trésoreries, mais on pourrait imaginer de procéder de même pour d'autres encaisses.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** J'ai présidé une collectivité qui recourait aux services d'un transporteur de fonds.

**M. Vincent Mazauric.** C'est très cher.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** De nombreuses petites communes touristiques de ma circonscription – Sarlat, Beynac, la Roque-Gageac, Domme, Castelnaud, les Eyzies et bien d'autres – gèrent des parkings. Certaines ont aussi des campings municipaux, des bases de canoës ou des plans d'eau. Elles collectent donc de l'argent – 3 000 euros par jour rien que pour le parking dans ma commune. Ce sont les employés municipaux qui assurent le transport de fonds. Les boîtes sont sécurisées, mais nous veillons tout de même à varier les horaires. C'est donc le cantonnier qui va de Castelnaud à Domme, à 6 kilomètres. Que se passera-t-il le jour où il devra en faire 20 dans les embouteillages ? Le même problème se pose pour la base de canoës – un employé communal assure tous les deux jours le transport de 3 000 à 4 000 euros. Et nous sommes loin d'être un cas isolé. Le château de Castelnaud, qui est le château le plus visité au sud de la Loire, avec 230 000 entrées payantes l'an dernier, apporte sa recette à La Poste – c'est même ce qui nous permet de sauver notre bureau de poste à mi-temps. Je ne demanderais pas mieux que de faire de même pour les régies municipales.

**M. Vincent Mazauric.** Nous allons regarder ce qui est possible. L'argent doit être compté et il faut parer à tout risque de faute comptable ou de détournement, mais cela ne me paraît pas insurmontable.

L'ingénierie est un point essentiel. Nous sommes là non en recul, monsieur Lesterlin, mais en progrès. La quantité et la densité de services de toute nature – conseil, études – vont

en effet croissant. Bien sûr, ils ne peuvent être tous rendus dans la trésorerie de proximité. Ils le sont donc, selon les cas, au siège départemental ou régional. Mais la période récente ne nous montre-t-elle pas qu'il faut parfois y regarder à deux fois ? Prenons l'exemple de l'emprunt. Si la disponibilité des fonds des collectivités locales est strictement encadrée par notre système comptable, la liberté d'emprunt est totale. Le comptable public n'est donc au courant qu'une fois l'emprunt souscrit. Avant la crise financière de 2008, on pouvait compter sur les doigts de la main le nombre de collectivités ayant un jour demandé conseil au TPG sur sa démarche. Le travail accompli depuis sous l'égide de Frédéric Iannucci ici présent, en coopération avec M. Gissler, inspecteur général des finances, et avec vos représentants, a permis de définir la bonne conduite, les grands principes, et de prévoir une information complète de toutes les conséquences possibles d'un instrument financier.

À la suite de dérapages dans la gestion municipale, nous avons d'autre part demandé à tous nos comptables, avec nos collègues du ministère de l'intérieur, de remplir une fonction – voire un devoir – d'alerte. Il ne s'agit pas de juger de l'opportunité, mais d'essayer d'aller un peu au-delà de la ligne comptable. C'est certes délicat, car cela ne doit pas être compris comme une immixtion, mais nous avons pris le soin de l'expliquer aux associations représentant les collectivités.

En matière fiscale enfin, où nous pouvons tirer un vrai parti du regroupement des services fiscaux et de la trésorerie, la densité et la quantité des offres que nous mettons en ligne ont indéniablement progressé. Là où la balle était renvoyée d'un service à l'autre, la réponse à une question – sur le régime de TVA sur une opération d'adduction d'eau en sous-traitance, par exemple – pourra désormais être obtenue dans des délais bien plus courts.

Ces dispositions sont destinées à éviter des erreurs, monsieur Lesterlin. N'oublions cependant pas que c'est un jeu à deux : nous devons certes offrir un certain nombre de services et nous montrer disponibles, mais encore faut-il qu'on nous sollicite...

**M. Bernard Lesterlin.** Tant mieux, mais je ne suis pas persuadé que cela vaille pour toutes les petites communes rurales et tous les petits établissements publics.

**M. Vincent Mazauric.** Si – en particulier sur la question du financement. Nous avons, hélas, constaté dans certains cas un déséquilibre patent entre la taille de la commune ou son budget et les instruments financiers qu'elle avait souscrits. La vigilance doit donc être de mise.

M. Vergnier estime que nous sommes à l'os. Mais nous avons encore un squelette ! La difficulté de la réforme de l'intercommunalité tient avant tout à ce qu'elle survient immédiatement après celle de la taxe professionnelle, qui a déjà exigé un lourd travail de notre administration – je pense notamment aux systèmes d'information. Je ne peux tout de même pas demander au ministère de l'intérieur de repousser la réforme parce que notre logiciel de simulation n'est pas prêt. Du reste, celui de l'AMF non plus, puisqu'elle ne donne que des estimations. Les nôtres ont l'avantage de se fonder sur les bases réelles ; mais il nous faudra encore quelques semaines pour produire le moteur complet de simulation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Nous avons tous un peu raison. Si vous ne reculez pas, les difficultés ont changé de nature. Notre isolement est donc réel. Or les exigences citoyennes sont bien là, et les problèmes que nous avons à régler sont infiniment plus complexes qu'il y a quelques années. Je donne maintenant la parole aux représentants de Pôle Emploi.

**M. Bruno Lucas, directeur général adjoint de Pôle Emploi.** Pôle Emploi est un établissement public à caractère administratif qui présente quelques spécificités. Tout d'abord, il est régi par le droit du travail en ce qui concerne la gestion de ses personnels.

Ensuite, sa gouvernance associe les partenaires sociaux, qui sont majoritaires au sein du conseil d'administration, où siègent également l'État et une personnalité désignée conjointement par l'AMF, l'Association des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) pour représenter les collectivités territoriales. Les partenaires sociaux et cinq membres représentant ces institutions siègent également au Conseil régional de l'emploi aux côtés du préfet.

Les objectifs assignés à Pôle Emploi à sa création ont été finalisés dans une convention tripartite entre l'État, l'UNEDIC et Pôle Emploi, laquelle fixait des objectifs précis au schéma d'implantation comme au cahier des charges à respecter sur le territoire. J'aborderai donc trois aspects : l'accès à nos services, les partenariats et les conditions dans lesquelles Pôle Emploi peut contribuer aux dynamiques territoriales impulsées par les acteurs locaux.

En ce qui concerne l'accès à nos services, la convention tripartite prévoyait que 80 % des demandeurs d'emploi devaient pouvoir accéder en moins de 30 minutes à une unité polyvalente, c'est-à-dire à un centre élargi au placement, à l'indemnisation et au recrutement – soit à l'ensemble des missions assurées auparavant par l'assurance chômage et l'ANPE. Les effectifs des unités constituant le réseau de Pôle Emploi devaient être compris entre 15 et 70 agents. Enfin, il était possible de tenir compte, dans les choix d'implantation, de l'implantation territoriale des partenaires de Pôle Emploi, notamment les réseaux spécialisés – missions locales, Cap Emploi – et les maisons de l'emploi.

Partis d'un réseau de 830 agences ANPE et d'environ 650 antennes ASSEDIC, nous avons aujourd'hui 907 agences, soit un réseau plus dense que les précédents, qui offre une palette élargie de services. La fusion a donc conduit à améliorer l'accès aux services par rapport à la situation antérieure. Le schéma d'implantation permet aujourd'hui à 97 % des demandeurs d'emploi d'être à moins de 30 kilomètres d'une agence – 92 % si l'on retient un critère de 20 kilomètres.

L'accès à nos services peut également se faire par d'autres moyens : plateformes téléphoniques et Internet. Contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, ceux-ci sont davantage utilisés dans les régions moins denses. Nous essayons donc – sans que cela soit exclusif – de développer ces services afin de faciliter la vie des demandeurs d'emploi et des entreprises. Nous offrons désormais la possibilité de s'inscrire en ligne sur la liste des demandeurs d'emploi, et – plus récemment – celle d'obtenir un premier rendez-vous en agence.

Les petites entreprises, notamment dans les territoires ruraux, se rendent en général en agence pour bénéficier de nos services et déposer leurs offres d'emploi. Nous avons mis en place l'année dernière un numéro unique, le 39 95 – symétrique du 39 49 pour les demandeurs d'emploi – qui leur permet d'accéder rapidement à l'information ou de déposer une offre.

Nous avons également cherché à rendre plus pratiques les conditions d'accès à nos services dématérialisés. Lorsqu'un demandeur d'emploi téléphone à Pôle Emploi, il ne lui en coûte que 11 centimes – il n'y a pas de décompte à la minute. Le coût appliqué aux entreprises est un peu plus élevé, mais proche de celui d'une communication locale. De même, nous avons fait en sorte que toutes les pages de notre site Internet – qui reçoit près de 14 millions de visites par mois – puissent être consultées aussi bien en haut qu'en bas débit. Bref, nous nous efforçons de mettre en place, chaque fois que cela est possible et pertinent, des services en ligne qui facilitent la vie des demandeurs d'emploi et des entreprises, ce qui est particulièrement important dans les territoires ruraux.

J'en viens aux partenariats. Pour bien rendre nos services et traiter ces problématiques d'accès aux services, nous essayons de profiter de la présence d'autres acteurs et des services qu'ils délivrent pour trouver les bonnes mutualisations. Nous utilisons ainsi les 800 cyber-bases de la Caisse des dépôts sur le territoire pour former nos animateurs, mais aussi donner accès en ligne à des services de Pôle Emploi. Nous avons conclu en 2010 une nouvelle convention pour trois ans afin de poursuivre et de renforcer ce partenariat.

Nous nouons également des partenariats avec les communes, les EPCI et les bassins d'emploi pour organiser des permanences ou mettre en place des visio-guichets permettant d'avoir un entretien à distance avec un conseiller dans des conditions de confort et de qualité satisfaisantes. Dans cet esprit, nous contribuons à la mise en œuvre de l'expérimentation lancée par M. Michel Mercier « + de services au public ». Celui-ci nous permet d'assurer, aux côtés d'autres opérateurs de service public à réseau, un accès plus large et diversifié à nos services. Nous sommes ainsi impliqués dans les 23 départements où sont expérimentés les relais de services publics (RSP). Dans ce cadre, nous allons multiplier par deux les visio-guichets, aujourd'hui au nombre de 50. Nous aurons également des protocoles de formation communs avec les autres opérateurs, afin de pouvoir mutualiser nos services pour les offrir en bouquet sur les territoires, avec un maillage plus serré.

J'évoquerai enfin notre contribution aux dynamiques territoriales. Les services que nous proposons – placement, recrutement, rapprochement de la demande et de l'offre d'emploi – sont étroitement liés à ces dynamiques. Plus nous en sommes informés, plus nous pouvons contribuer à exploiter au mieux les potentiels existants. Il peut s'agir de démarches de gestion prévisionnelle, mais aussi d'attractivité. Je pense aux forums organisés régulièrement à Limoges avec un certain nombre de régions pour présenter des projets d'installation dans le rural à des publics urbains. Il est donc important pour nous de travailler avec les élus et les services de l'État sur les territoires pour prendre en compte des situations qui sont très différentes : un demandeur d'emploi n'a pas accès au même potentiel d'offres selon qu'il habite Créteil ou Castres. Nous devons le prendre en compte.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je n'ai pas de critiques à formuler sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC. Je constate néanmoins que les agents éprouvent les plus grandes difficultés à répondre à l'afflux des demandes. Le temps qu'ils peuvent consacrer à chacun est donc réduit, à une période où le chômage progresse – en Dordogne, nous sommes passés de 13 000 à 19 000 demandeurs d'emploi en trois ans.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Bref, la fusion est tombée au mauvais moment...

**M. Bruno Lucas.** Du moins a-t-elle permis de poser clairement les questions et de mettre un certain nombre de dispositifs en place.

**M. Michel Vergnier.** Je reçois 15 demandeurs d'emploi par semaine. Pardonnez-moi, monsieur le directeur, mais je préfère me taire...

**M. Bernard Lesterlin.** La situation de l'emploi dans les zones rurales est en effet dramatique. Permettez-moi cependant de voler au secours de Pôle Emploi : sur des dossiers sensibles comme la distribution des emplois aidés, l'établissement est littéralement court-circuité par les préfets de région. Il est très malsain qu'il soit ainsi en première ligne alors qu'il ne gère ni les enveloppes, ni les dotations. Que l'État aille donc au bout de sa logique et donne à Pôle Emploi toutes les prérogatives en matière d'emploi et d'indemnisation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Mon secteur compte deux agences Pôle Emploi, l'une dans le Vimeu et l'autre dans l'Amiénois. Il semble que la fusion se soit opérée dans des conditions relativement difficiles pour les agents : il a fallu rassembler dans une nouvelle entreprise des gens qui exerçaient des métiers complètement différents, l'indemnisation et le

conseil. Dans un souci de rationalisation, nous procédons également à la fusion de la mission locale et de la Maison de l'emploi. Nous expérimentons un nouveau système, le service public de l'emploi local, que le ministre du travail a appelé de ses vœux. Nous travaillons enfin avec Pôle Emploi sur des pistes de fond, qui concernent par exemple les saisonniers.

Un autre dispositif me paraît intéressant : les forums. Vous avez évoqué celui de Limoges. Dans ma région, il s'agit de forums locaux thématiques, par exemple sur l'hôtellerie-restauration, qui associent l'ensemble des acteurs locaux – agences de Pôle Emploi, professionnels, élus... Les résultats me semblent positifs, mais il est vrai que chez nous, on assiste plutôt à une reprise de l'emploi.

Toujours s'agissant des partenariats, les relais de services publics (RSP) sont un dispositif que je connais assez mal – tout comme les cyber-bases de la Caisse des dépôts. Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

**Mme Mireille Cholley, conseillère technique à Pôle Emploi.** Cette démarche s'inscrit dans le cadre de l'expérimentation lancée par M. Michel Mercier à l'automne 2010. La création des RSP remonte en fait aux Assises des territoires ruraux de 2006, mais la mise en œuvre de cette expérimentation a intensifié la dynamique et la mobilisation en ce sens. Les RSP permettent véritablement d'accroître la présence des services publics sur un territoire rural ou semi-rural.

Un RSP est un lieu où différents services administratifs sont délivrés, en fonction des partenariats tissés au niveau local, des élus et de la volonté des acteurs locaux. Les partenaires qui souhaitent délivrer leurs services dans le cadre du relais signent des conventions ou des accords pour les mutualiser sous différentes formes : mutualisation du lieu grâce à la présence de bornes interactives, partage de visio-guichets, dont le coût d'installation est alors partagé entre les différents partenaires, partage de documentation, d'information ou de communication en direction des habitants ou des élus, organisation de tables rondes permettant de mieux connaître les enjeux sur le territoire et d'informer les acteurs locaux, contribution à la formation des agents d'accueil...

L'implantation d'un RSP ou d'un point information médiation multiservices (PIMMS) est précédée d'un diagnostic territorial local.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ce diagnostic est-il à l'initiative des acteurs locaux ? Comment est-il financé ?

**Mme Mireille Cholley.** Il est réalisé à l'initiative des acteurs locaux. S'agissant du financement, des crédits peuvent être alloués par l'État dans le cadre de l'expérimentation en cours. Pour le diagnostic territorial, des crédits spécifiques peuvent également être alloués par la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP). Pour la mise en place d'un PIMMS, des crédits peuvent être débloqués dans le cadre de l'ingénierie des PIMMS. Bref, les sources de financement existent.

Une fois le diagnostic posé, la négociation sur les services et les conditions de tarifs peut s'engager. L'expérimentation en cours montre que la phase de diagnostic et de concertation préalable est essentielle. C'est aussi la plus délicate : les acteurs socio-économiques n'ont pas tous les mêmes contraintes, ni les mêmes stratégies ; ils ne sont pas nécessairement confrontés aux mêmes enjeux. Il leur faut d'abord se comprendre...

**M. Michel Vergnier.** L'expérimentation est intéressante. Précisons tout de même que les fonds dont il s'agit sont des fonds de l'ancienne dotation de développement rural (DDR), qui viennent abonder la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), et que nous avons souhaité qu'ils soient hors enveloppe normée. Or ce n'est pas le cas : ils sont pris sur l'enveloppe existante, ce qui ampute d'autant les investissements des communes.

**Mme Mireille Cholley.** Nous avons conduit des enquêtes auprès des habitants, notamment en Bretagne, dans le cadre de l'expérimentation. Il en ressort que si la notion de proximité est importante, beaucoup de nos concitoyens sont également très attachés à la qualité du service.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Un service proche, mais médiocre n'est en effet guère utile. Mais s'il est très bon et trop loin, c'est aussi compliqué...

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat, chargée de mission « Services publics » à la DATAR.** J'ai été extrêmement intéressée par les exposés de ce matin. Nous sommes ici au cœur de la mission de la DATAR. Le décret d'attribution du 14 décembre 2010 concernant la RGPP précise d'ailleurs que la DATAR doit être informée par tous les ministères des modifications ou réorganisations envisagées qui pourraient avoir un impact territorial. Nous appelons bien sûr tous les ministères à respecter cette règle.

**M. Bernard Lesterlin.** Le font-ils ?

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Le décret est récent. Nous sommes encore en phase d'apprentissage...

Vous avez tous identifié le besoin de mutualisation et la capacité à mettre en œuvre une réorganisation multi-canal – téléphone, présence physique, web – comme les vecteurs d'une réorganisation gagnant-gagnant. Je m'adresse ici directement aux représentants des ministères du budget et de la justice : dans le cadre de l'expérimentation qu'a évoquée Mme Mireille Cholley, des TGI et des trésoreries sont membres de RSP. Ils se sont engagés par convention à venir y prodiguer de l'information, voire y assurer des permanences. Je précise que les RSP sont labellisés par l'État. Nous sommes bien entendu ouverts à la poursuite de cette démarche, la DATAR assurant avec la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) l'animation du réseau des RSP.

Les RSP sont aujourd'hui au nombre de 250, mais leur montée en puissance est exceptionnelle : nous avons actuellement une labellisation tous les trois ou cinq jours. Le FNADT alloue des crédits spécifiques pour aider au lancement des relais. Nous allons élaborer un bilan *ab initio* de l'ensemble des contrats signés par les préfets dans les 23 départements – un par région – qui participent à l'expérimentation. Le premier contrat a été signé hier matin par la préfète des Hautes-Alpes et une quinzaine de partenaires. L'ensemble des contrats devrait l'être d'ici le mois d'octobre. Les ressources allouées par le FNADT s'élèvent – pour le département des Hautes-Alpes – à 600 000 euros, soit 15 % du coût global de l'opération. Nous avons eu à cœur d'agir en concertation avec les opérateurs : depuis fin janvier, nous nous sommes réunis toutes les semaines dans le cadre d'un comité technique national, Mme Mireille Cholley représentant Pôle Emploi. La concertation a donc été permanente. La volonté d'anticipation et celle de travailler ensemble, en toute transparence, sont là. Cela a représenté pour tous un apprentissage du dialogue, qui nous a permis d'aborder l'expérimentation dans de bonnes conditions. Je remercie M. Vergnier de nous avoir apporté son témoignage : le département de la Creuse participe en effet à l'expérimentation.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Voilà une conclusion pleine de promesses. Je présume que les 23 expérimentations doivent être positives.

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** Certes non. Comme je vous l'ai dit, nous sommes en phase de bilan *ab initio* – et à ce jour, un seul contrat est signé. Nous sommes particulièrement vigilants sur la pérennisation des actions qui ont été lancées. Les chefs de projet que sont les préfets de département ont rencontré de nombreuses difficultés. Les contrats sont extrêmement divers en fonction des besoins territoriaux, mais aussi de la

volonté d'engagement des opérateurs sur le territoire concerné. Je rends ici hommage au travail de conviction qu'ont su mener les responsables nationaux auprès de leurs équipes locales pour faire évoluer leur culture.

**M. Michel Vergnier.** Cela marche lorsque les gens ont des réponses. Je dois dire que les opérateurs publics sont souvent plus exemplaires que l'État : ce sont les seuls à respecter presque à la lettre la charte que nous avons rédigée avec Michel Mercier...

**Mme Hélène Jacquet-Monsarrat.** La charte des services publics aborde notamment les transports publics et l'éducation nationale, domaines qui ne sont pas concernés par l'expérimentation, mais étaient englobés par la charte initiale d'organisation des services publics en milieu rural. Celle-ci prévoit en effet que les ministères doivent respecter un principe d'anticipation de leurs décisions. Or le dialogue avec les préfets connaît parfois des difficultés...

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Je vous remercie.

## AUDITION SOUS FORME DE TABLE SUR LA GOUVERNANCE LOCALE, 5 JUILLET 2011

Mardi 5 juillet 2011

### **Audition, sous forme de table ronde sur la gouvernance locale de :**

- M. Émile Blessig, député du Bas-Rhin, président de l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP), accompagné de M. Gwénaél Doré, directeur des études ;

- M. Marc Fesneau, membre du conseil d'orientation de l'Assemblée des communautés de France (ADCF), accompagné de M. Christophe Bernard, secrétaire général ;

- Mme Annie Blanchard, responsable de Mairie Conseil (groupe Caisse des dépôts), accompagnée de Mme Christine Brémond, chargée de mission et de M. Vincent Chassagne, expert associé.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je vous souhaite la bienvenue.

Je vous rappelle que notre mission porte sur toutes les politiques publiques relatives au milieu rural et que nous sommes assistés dans notre tâche par un bureau d'études. Au-delà de leur appartenance politique, les membres de la mission, élus ruraux, sont tous animés par le souci de répondre aux besoins de la population rurale, de lui permettre de s'épanouir et de bénéficier des mêmes chances que les habitants des autres territoires. Pour cela, il nous faut comprendre quelles politiques sont efficaces et lesquelles mériteraient d'être amendées.

**M. Émile Blessig, député du Bas-Rhin, président de l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP).** Les pays, qui se caractérisent par la réunion d'un territoire et d'une démarche de projet, jouent dans la gouvernance locale un rôle particulier qu'a notamment souligné la commission Balladur. Pour autant, ils ont été un peu malmenés par la réforme des collectivités locales.

Pour qui s'intéresse à la gouvernance locale, les questions du territoire pertinent, de la coopération et du travail en commun entre intercommunalités sont incontournables. La pertinence d'un territoire se définit par sa taille - qui doit être relativement importante car certaines problématiques ne peuvent pas être abordées à l'échelle de l'intercommunalité -, par sa démographie, par son économie, mais aussi par le sentiment d'une appartenance et d'un destin commun partagé.

Après la création des pays par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), dite « loi Pasqua », c'est la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT), dite « loi Voynet », qui a permis leur développement : la France en compte aujourd'hui plus de 300, dont 220 sont réunis au sein de notre association. Entre 1999 et 2009, la population moyenne des communautés de communes est passée de 7 500 à 8 500 habitants. Pour leur part, les pays comptent en moyenne 75 000 habitants. La médiane, qui partage par moitié le nombre de pays en fonction de leur population, est de 61 000 habitants.

Ils comptent de 30 à 200 communes et la moyenne est de 80 – contre 13 dans les communautés de communes – mais ce chiffre varie. Ils sont composés d'une seule à 20 communautés de communes, la moyenne s'établissant à six. En fait, la dimension d'un pays équivaut à celle de l'arrondissement.

Les structures juridiques sont de trois types : une vingtaine de pays sont constitués sous la forme de groupements d'intérêt public (GIP), le reste se répartit entre syndicats mixtes (51 %) et associations.

Un tiers des pays sont aussi porteurs d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT). Cette convergence est intéressante : la démarche de planification spatiale ne peut pas faire l'impasse sur une réflexion relative à l'aménagement du territoire. De ce point de vue, la réforme territoriale pose problème.

Sur un territoire donné, quels sont les apports de la mutualisation ? Dans quels domaines peut-elle utilement voir le jour ? Comment s'organise-t-elle en termes d'action ?

Pour moi, les pays ne doivent pas du passer de la structure de projet à une structure de gestion. La démarche centrée sur la réflexion relative aux projets d'aménagement du territoire, à un niveau supérieur à celui de l'intercommunalité, me paraît nécessaire et indispensable, la mise en œuvre du projet pouvant être le fait d'une autre structure privée ou publique.

Certes, cette démarche n'a pas toujours été suivie, car la réflexion stratégique n'offre pas forcément aux élus le même retour que les actions concrètes, avec un ruban à couper... Pour autant, la nécessité qu'éprouvent les intercommunalités de s'unir pour aboutir devrait permettre aux pays de trouver leur voie dans le monde rural.

Constituer un pays sous forme d'association ne pose aucune difficulté juridique, mais les difficultés de financement sont bien plus grandes que sous statut de syndicat mixte. La simplification du paysage institutionnel local, avec les schémas de coopération intercommunale, apparaît bien comme une nécessité.

Cependant, la réponse apportée traduit une vision beaucoup trop optimiste de la volonté de certains intercommunalités de se réunir. C'est la raison pour laquelle je n'ai pas voté la réforme visant à transformer le pays en communauté de communes, ce qui me paraît d'autant plus difficile à mettre en œuvre que la loi ne définit pas la notion de territoire pertinent.

Celui-ci doit-il être une super-communauté de communes, ou l'expression d'une collaboration entre plusieurs intercommunalités ? Au stade où nous en sommes, il me semble que dans 90 % des territoires, la collaboration entre intercommunalités l'emporte sur leur fusion.

Dès lors se pose la question de l'ingénierie, notamment humaine. C'est la grande difficulté de nos territoires ruraux. Deux approches sont possibles. Sous-traiter ponctuellement l'intelligence à un bureau d'études pose le risque que ce dernier ne revende partout la même étude, légèrement adaptée au contexte local. Cette solution ne saurait être un palliatif à l'absence d'ingénierie humaine locale. Autre approche : développer un certain nombre de compétences générales indispensables à l'échelle du territoire. Les syndicats mixtes de pays comportent en général chacun quatre ou cinq emplois à temps plein, les associations deux ou trois.

En 1999, la constitution des pays a suivi deux démarches : la détermination du périmètre par le préfet et l'élaboration d'une charte portant une vision stratégique ambitieuse de l'avenir du territoire. En effet, l'aménagement d'un territoire pertinent ne se résume pas à l'addition de projets ; ceux-ci doivent être liés par une vision globale des priorités au service de l'attractivité du territoire, élément essentiel de la réflexion stratégique.

Pour cela, l'originalité des pays était de pouvoir confier les actions soit à une commune, soit à une intercommunalité, voire à des acteurs privés. Je ne suis pas sûr que les

pays aient toujours saisi cette occasion : un pays, c'est toujours surtout des élus et des représentants des communautés de communes...

L'avenir du pays en tant qu'institution est incertain. Un tiers d'entre eux épousant des SCOT, qui mailleront l'ensemble du territoire d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les pays pourraient être attirés vers les SCOT, qui seront en outre plus pérennes dans la mesure où la loi impose le statut de syndicat mixte.

Par ailleurs, les pays étant un outil de coopération entre intercommunalités, il importe aussi qu'elles y voient un outil intéressant et que l'État soutienne cette coopération dans le nouveau contexte législatif.

Il est également possible d'aborder la question à partir de l'aménagement du territoire, qui relève de la compétence régionale. Les régions ont intérêt à organiser des priorités d'aménagement du territoire, dont l'application suppose que les territoires se les approprient, donc qu'il y ait un interlocuteur à leur niveau. En ce qu'ils regroupent des intercommunalités, les pays peuvent jouer être un relais efficace et garantir la compatibilité entre les priorités du territoire et de la région. Ainsi, la région Alsace s'est constituée autour de la notion de pays-SCOT.

La carte que nous vous avons remise montre que les territoires de projets couvrent désormais une bonne partie de la France. Mon propos s'est concentré sur les pays ruraux, objet de votre mission, mais on ne saurait bien sûr oublier les pays urbains, peu nombreux, et les pays organisés autour d'un centre urbain.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** À combien d'années remonte votre expérience d'un pays ? Par ailleurs, avez-vous réussi à l'échelle du pays – 70 000 habitants environ – à dégager des axes de développement marquants ? Avez-vous inventé des outils nouveaux, autres que la charte de pays et le conseil de développement ?

**M. Émile Blessig.** Mon expérience remonte à 1999 et à la loi Voynet.

Les conseils de développement donnent aux pays une dimension de démocratie participative intéressante, mais force est de constater qu'ils interviennent de manière variable selon les régions concernées. Associer la société civile à la phase de diagnostic et de construction de la charte est facile, c'est souvent plus difficile une fois que les actions sont décidées et portées par d'autres.

Le pays permet d'aborder des problématiques qui, sans lui, ne seraient même pas évoquées : haut débit, aménagement sanitaire du territoire, mobilité, etc. Celui que je préside au niveau intercommunal a aussi lancé une action de prévention en matière de nutrition. Grâce au pays, il est également possible de réunir des acteurs en général très cloisonnés, par exemple médecins, infirmières scolaires et secteur hospitalier public. Cette dimension horizontale est un plus.

Nous avons aussi créé dans tous les collèges du pays des éco-délégués, concept permet de faire plus largement partager la démarche de notre plan climat. Pour autant, le pays n'étant pas véritablement porteur d'investissements, il est une instance de réflexion prospective et d'animation.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans le pays que je coprésidé depuis une dizaine d'années, nous avons aussi du mal à faire vivre le conseil de développement, alors qu'il a beaucoup travaillé pendant la période de réflexion.

Nous n'avons rien inventé qui n'ait fait préalablement l'objet d'une réflexion à l'échelle du département. La Dordogne, département de 400 000 habitants, comporte quatre pays, correspondant aux quatre couleurs du Périgord, qui déclinent en quelque sorte la

politique du conseil général à l'échelle d'un arrondissement. Même si nous nous y efforçons, mener une politique de soutien à l'agriculture, à l'économie, ou encore au tourisme est très difficile pour un pays de 12 cantons et de 70 000 habitants : nous n'avons pas la taille suffisante et le département le fait déjà...

Le pays a été utile pour la réflexion à l'échelle de l'arrondissement. Aujourd'hui, nous essayons de porter des projets communs, mais notre dimension est presque trop importante pour cela. Nous défendons aujourd'hui deux projets. Le premier consiste à adosser au lycée de Sarlat une plateforme de formation des employés aux métiers du bâtiment, secteur créateur d'emplois. Or, nous ne parvenons pas à réunir pour cela l'ensemble du pays, dont une partie se trouve dans la zone d'attraction de Périgueux. Nous ne parvenons pas davantage à réunir autour du projet de construction d'une piscine couverte l'ensemble du pays, dont une partie de celui-ci est aux portes de Brive et une autre à celles de Périgueux.

Le pays a permis de dégager une vision commune, mais nous ne sommes pas parvenus à ce qu'elle débouche sur une véritable politique locale conduisant un jour à la constitution d'une communauté de communes dans les limites de ce pays.

**M. Émile Blessig.** Il faut distinguer deux démarches. Bien sûr, élaborer et appliquer une politique autonome est le rêve. Mais le pays peut aussi permettre la territorialisation au niveau infra-régional ou infra-départemental de politiques régionales ou départementales qui, faute d'une appropriation locale, ne sont pas optimisées. Que ce serait-il passé si tel ou tel pays ne s'était pas approprié telle ou telle démarche ? Je pense plus particulièrement, pour celui que je préside, au tourisme, au développement durable et au plan climat.

Il n'est par ailleurs pas évident d'obtenir l'accord de la globalité des territoires qui composent le pays. Nous essayons donc de travailler avec des volontaires qui « sentent » l'intérêt d'un projet. La démarche des éco-conseillers que nous avons lancée avec l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) permet aux communes d'évaluer la qualité de leurs bâtiments du point de vue du développement durable. Les réticences ont été très fortes. Seules trois communautés de communes sur six ont accepté d'apporter leur écot. Nous débutons donc avec trois maires motivés, puis nous ferons connaître l'action des éco-conseillers. Autrement dit, même s'il est difficile de réunir tout le monde, le pays offre la possibilité de lancer des actions qui sans lui ne connaîtraient pas un début de commencement.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** La loi portant réforme territoriale a décidé qu'il ne serait pas créé de pays nouveaux...

**M. Émile Blessig.** Oui. Si les pays déjà créés ne sont pas supprimés – leur utilité est même reconnue – leur fondement légal disparaît. Les pays constitués en associations peuvent continuer à vivre, au titre de la liberté associative, mais les syndicats mixtes sont pris dans l'action de regroupement et de suppression. La définition du pays et de ses missions, qui figurait à l'article 22 de la loi « Pasqua-Voinet », a disparu.

En tant que président de l'APFP, je ne me suis jamais battu pour la structure. En revanche, je considère que la mission que remplissent les pays est indispensable au regard tant de l'aménagement du territoire que de la coopération et de la coordination entre intercommunalités. Les territoires ruraux qui oublieront ces dimensions connaîtront des problèmes d'attractivité.

Un syndicat mixte à la carte serait un instrument extrêmement utile aux territoires ruraux. Aujourd'hui, lors de la constitution des schémas de coopération intercommunale, la discussion porte beaucoup sur les limites territoriales. Or, il sera fort rare que, pour mener

des missions complémentaires, on arrive à réunir sur un territoire unique un SCOT et des syndicats de gestion ou d'aménagement. Le syndicat mixte à la carte permettrait de se libérer de la contingence du périmètre. Il pourrait fonctionner par collèges spécifiques en fonction des compétences. Un syndicat mixte de pays et de SCOT permet de faire des économies d'ingénierie humaine : à deux collèges d'élus ne correspond qu'une seule structure administrative, sous l'autorité d'un directeur unique.

En milieu rural, il serait aussi possible de constituer des syndicats mixtes portant chacun deux SCOT, sachant que certains d'entre eux sont en voie d'approbation, et la mission porte sur la mise en œuvre et l'évaluation, tandis que d'autres n'en sont qu'au stade du démarrage. La mutualisation des équipes paraît tout à fait possible, facteur d'efficacité et d'économies.

En dépit d'une nette divergence d'analyse entre les ministères de l'intérieur et de l'écologie, le syndicat mixte à la carte me semble un outil propice à la mutualisation des moyens matériels et humains.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Est-il plus efficace de demander aux préfets, en conséquence de la réforme, d'organiser des regroupements ou des fusions de communautés de communes, que ne l'aurait été d'inciter à une coopération entre les intercommunalités ?

**M. Émile Blessig.** Les deux sont nécessaires ; certaines communautés de communes n'ont manifestement pas la taille critique – certaines ne comptent que trois communes, pour 1 000 ou 1 500 habitants. Dès lors qu'elles mutualisent un certain nombre de services, elles doivent être atteindre une masse critique, variable selon les territoires. Pour autant, certaines problématiques imposent une coopération. Quelle que soit la réforme, dans le contexte actuel, elle doit tourner autour des deux couples : commune et intercommunalité, département et région.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** A-t-on dressé des bilans de la politique des pays ?

**M. Gwénaél Doré, directeur des études de l'APFP.** Au niveau national, des études des démarches contractuelles des pays ont été menées par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) pour la DATAR en 2006 ; par ailleurs, ce sont plutôt des travaux d'évaluation, souvent en liaison avec les programmes *Leader* qui ont été conduits, surtout à l'échelle régionale. Mais nous ne disposons pas de bilans exhaustifs.

L'APFP conduit des enquêtes régulières pour discerner les thèmes porteurs et étudier leur articulation avec les intercommunalités. Nous l'avons fait l'an dernier avec l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Nous venons d'achever une étude qui montre qu'en 2011 les actions prioritaires des pays évoluent vers des éléments structurants, autour des SCOT ou des plans climat.

Si le pays n'est pas en permanence un lieu d'innovation, il est souvent, comme l'a dit Émile Blessig, le « lanceur » des actions nouvelles. Il est aussi fréquemment doté d'une équipe d'ingénierie à l'affût des nouvelles politiques publiques. Ces équipes ont souvent été actives dans le montage des projets de pôles d'excellence rurale (PER).

Une enquête sur les conseils de développement, que nous n'avons pas encore entièrement exploitée, confirme les propos tenus ici. Après avoir joué un rôle dans la phase de diagnostic, ils se concentrent désormais sur la formulation d'avis prospectifs. En conséquence de la suppression de l'article 22 de la loi « Pasqua-Voinet », certains pays songent à des conseils de développement assez proches de ceux des agglomérations, avec un rôle consultatif reconnu dans la loi. Mais c'est au législateur qu'il appartient de décider de la suite qu'il réservera à cette proposition.

**M. Émile Blessig.** L'affaire est d'autant plus difficile que les pays ne bénéficient d'aucune compétence obligatoire : chaque pays est libre de construire son projet et ses priorités en fonction des objectifs et du territoire sur lequel il exerce ses compétences.

**M. Gwénaél Doré.** De plus, les configurations sont extrêmement diverses entre les pays urbains, ruraux ou structurés autour de villes.

**M. Émile Blessig.** Les régions ne disposant pas ou peu, au contraire des départements, de structures territoriales, certaines ont eu tendance à confier cette mission aux pays. De ce fait, même s'ils appréciaient la capacité de proposition de ces derniers, des élus ont très mal vécu que la région demande aux pays d'apprécier si la démarche d'aménagement du territoire dans laquelle s'inscrivaient leurs projets était compatible avec les priorités régionales pour valider ou non son concours financier.

Il reste que coopération et appropriation locale des politiques régionales et départementales m'apparaissent indispensables pour construire un projet cohérent et garantir l'attractivité d'un territoire. Si la structure que constitue le pays disparaît, il faudra la remplacer de façon à rendre cohérentes ces deux démarches.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** En Aquitaine, chaque projet d'une communauté de communes doit être validé par le pays avant d'être recevable par la région. Cette organisation a causé quelques grincements de dents. En donnant une marge de manœuvre supplémentaire au département, n'aurait-il pas été possible de se passer des pays ? Ceux-ci apparaissent comme une strate supplémentaire de collectivités.

**M. Émile Blessig.** Cette question est difficile. Par définition, le département fonctionne par cantons. Or, il arrive que le canton soit un fief.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Le département conduit aussi une politique départementale...

**M. Émile Blessig.** Certes. Mais nous avons assisté pendant un certain temps à une sorte de concurrence entre la région, qui « jouait » le pays, et le département, qui contractualisait avec les intercommunalités, sachant que beaucoup d'entre elles recouvrent peu ou prou un canton.

Vraiment, s'il n'y a pas rencontre entre une appropriation locale et une volonté régionale ou départementale, l'efficacité est moindre. L'appropriation locale seule n'est pas suffisamment forte pour imposer sa démarche. En revanche, un projet qui s'inscrit dans une démarche régionale ou départementale trouve ses financements et optimise l'action locale et départementale ou régionale.

**M. Marc Fesneau, membre du conseil d'orientation de l'Assemblée des communautés de France (ADCF).** Créée il y a maintenant vingt ans, l'ADCF rassemble environ la moitié des intercommunalités, soit 1 200, qui regroupent 46 millions d'habitants.

Je suis moi-même maire d'une commune de 700 habitants, et président d'une communauté de communes à caractéristiques rurales de 7 000 habitants, entre Blois et Vendôme.

Les besoins des territoires ruraux les plus difficiles à couvrir concernent la stratégie et la prospective : nous avons besoin d'un espace pour nous projeter au-delà de la contingence immédiate, tout en tenant compte de contraintes financières de plus en plus lourdes. Coopération et mutualisation nous sont aussi nécessaires pour renforcer nos capacités. Trouver des collectivités partenaires nous permet de faire ensemble ce que nous pourrions faire seuls, mais moins bien, avec des ressources et des moyens inférieurs. Enfin, l'intégration complète nous permet de faire ce que nous ne pouvions plus faire à l'échelon

local ou communal, parce que de nouveaux besoins émergent des populations ou parce que la réponse apportée n'était plus pertinente.

La capacité de travailler et de dialoguer sans fusionner n'ayant pas été assez développée, les marges d'action sont fortes. Le dialogue entre communautés de communes est important aussi pour mener des réflexions stratégiques en matière d'infrastructures, d'habitat urbain, d'économie, de planification. L'espace de ce dialogue est le pays. Ce dernier doit toutefois veiller à ne pas se lancer seul dans une démarche de planification et de stratégie à long terme sans être suivi par les communautés de communes alentour. Le fonctionnement me semble meilleur lorsque les collectivités donnent au pays une mission qu'elles ne peuvent exercer seules.

Je ne sais pas ce qu'est un « territoire pertinent ». La pertinence se réfère à l'action menée. La commune dont je suis le maire a recruté une ingénieure en environnement pour élaborer des plans climat et introduire économies d'énergie et développement durable dans la planification des documents d'urbanisme. Il m'a semblé pertinent que ce recrutement soit opéré en commun par deux communautés, qui pour autant n'ont pas fusionné. Mieux vaut, selon les cas, travailler à l'échelle du pays ou de la communauté. À chaque projet sa pertinence.

Pour moi, la taille critique est celle qui permet de conduire la politique souhaitée. Des communautés de communes de 3 000, 5 000 ou 6 000 habitants arrivent à bien exercer les compétences qu'elles ont choisies et répondent à la mission de mutualisation que les communes qui les composent leur ont confiée. Les exemples de mutualisations de personnel réussies par des communautés de toutes petites communes sont nombreux.

Aujourd'hui 36 % des intercommunalités rurales comprennent moins de 5 000 habitants, 36 % entre 5 000 et 10 000, 28 % plus de 10 000. Cette situation va évoluer du fait de la réforme territoriale.

L'ADCF a réalisé plusieurs études sur la physionomie des intercommunalités rurales, sur leurs dimensions et les modes d'exercice de leurs compétences : 20 % des intercommunalités rurales peuvent être qualifiées de spécialisées car regroupées autour de l'exercice de quelques compétences. Au contraire, 40 % sont très intégrées : elles exercent un grand nombre des compétences autrefois exercées par les communes et ont instauré un coefficient d'intégration fiscale (CIF). Enfin, 40 % des intercommunalités reposent sur un schéma mixte : généralement créées sur la base d'une spécialisation, elles ont ensuite réuni des compétences supplémentaires au fil du temps.

Procéder à l'achèvement du maillage total du territoire en intercommunalités était nécessaire. La réforme territoriale le fait.

Même si certaines régions, comme la Bretagne, avaient montré la voie, c'est la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », qui a véritablement permis le développement de l'intercommunalité. Douze ans après, les questions de la dimension et du périmètre sont de nouveau posées, mais le délai de réponse est bien court puisque les périmètres devraient être bouclés entre avril et décembre.

L'incitation financière au regroupement que prévoyait la loi Chevènement nous avait amenés, dans notre territoire, à construire des intercommunalités très rapidement et à grands traits, au risque que les périmètres ne correspondent parfois pas à ceux d'un projet. Le mouvement actuel pose de nouveau la question des périmètres, donc celle des éventuels projets communs. Il ne faudrait pas définir les périmètres avant les projets. Or, tel est le risque dans des délais aussi réduits. Si chacun, en effet, calcule le coefficient d'intégration

fiscale (CIF) et les transferts de charges qui pourront découler de la révision, tous ne se posent pas forcément la question des éventuels projets communs. Même si je ne suis pas sûr que le mouvement que l'on perçoit aboutisse dans un délai très rapide, le débat aura précisément été utile, permettant aux uns et aux autres de s'interroger sur les projets qu'ils veulent conduire ensemble.

La réforme territoriale met fortement les pays en jeu. Les recompositions se font sans vraie réflexion préalable ; c'est *a posteriori* qu'on s'aperçoit que les pays qui en découlent ne sont plus composés par exemple que de deux communautés de communes ou de 12 000 habitants. La réforme territoriale ne doit pas être une sorte de « révision générale des politiques publiques » territoriale. Cela dit, même si les propositions préfectorales ont tendance à dessiner des communautés plus importantes qu'aujourd'hui, leurs dimensions me semblent rester raisonnables. Autrement dit, les autorités se sont sans doute rendu compte qu'au-delà d'une certaine ampleur, l'effet bénéfique du regroupement risque de se dissoudre dans un ensemble difficile à gouverner.

On ne peut en outre demander aux structures intercommunales d'être à la fois des lieux d'intégration et de mutualisation, mais aussi de prospective stratégique, évidemment moins concrète. Les compétences devront être réparties entre les échelons régional, départemental et du pays, ou entre des combinaisons entre eux.

Ensuite – je m'adresse au législateur – nous avons besoin de dispositifs souples. Dès lors que les territoires et les approches sont différents, les cadres ne doivent pas être trop contraignants. Autrement, ils ne permettront pas de tenir compte de la diversité des territoires ruraux.

L'ingénierie procède de deux besoins. Le premier est lié au désengagement de l'État, qu'il faut bien pallier. Avec les dirigeants de la communauté de communes que je préside, lorsque nous avons vu la direction départementale de l'équipement (DDE) se transformer pour quasiment disparaître du territoire, nous avons décidé d'opérer un recrutement – celui de l'agent de la DDE ! – pour le suivi et l'entretien de la voirie. Il reste que cette action de substitution va finir par rencontrer sa limite financière : nous n'allons pas pouvoir continuer à compenser un désengagement de plus en plus visible.

Le deuxième besoin est lié aux nouveaux enjeux. Nous n'aurions évidemment pas pensé à engager un ingénieur spécialisé dans l'environnement il y a dix ans. Pour répondre aux nouveaux besoins, nous avons besoin de nous regrouper. Cela dit, satisfaire ces besoins en ingénierie pose la question non seulement des moyens, mais aussi de l'attractivité. Comment donner envie à des agents qualifiés de venir dans nos territoires ruraux ?

La gouvernance locale, c'est aussi celle de l'État, qui doit se stabiliser pour que nous puissions adapter nos politiques.

Par ailleurs, même si la réforme a apporté des avancées, la question de la relation avec les habitants est récurrente au sein des communautés de communes : les débats se déroulent en dehors d'eux. La réforme fiscale, qui introduit mécaniquement une forme de taxe additionnelle et institue un prélèvement sur les habitants va nous contraindre à y réfléchir : nous allons devoir inventer des systèmes et des structures plus lisibles, moins empilées.

Les communautés de communes et d'agglomération présentent l'intérêt d'être les lieux où peut le mieux s'exercer la solidarité financière et où il est le plus possible d'exercer la péréquation entre territoires intercommunaux. C'est aussi sans doute l'échelon le plus pertinent pour conduire les politiques locales. Ainsi, j'explique aux maires qu'il est faux de dire qu'ils n'ont plus de capacité d'action parce la communauté de communes leur a ravi

toutes leurs compétences : en réalité, ils exercent désormais, à travers elle, les compétences dont ils n'avaient précédemment pas les moyens !

Peut-être faut-il inventer, dans les structures – conseils de communautés ou syndicats mixtes – les plus nombreuses, où siègent 80 ou 100 élus, des dispositifs qui leur permettent de gouverner et de leur éviter parfois la désagréable impression de déranger s'ils demandent la parole...

S'agissant de gouvernance administrative et technique, l'échelle géographique de nos groupements doit rester raisonnable : les agents doivent pouvoir travailler sans passer leur temps à faire des kilomètres.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Merci beaucoup. Je me reconnais très largement dans ce que vous venez de dire puisque je suis maire – depuis 28 ans – d'un petit village et président d'une communauté qui regroupe 14 communes et 6 600 habitants.

Certains préfets ont jadis appliqué à marche forcée l'ordre de créer des communautés de communes, allant jusqu'à les menacer de les priver de DGE... On a vu de la sorte apparaître des communautés de trois ou quatre communes, dépourvues de tout fondement voire de continuité territoriale ! Les choses se sont améliorées avec le lancement des communautés de projets, autour de l'idée que c'est ce que l'on peut faire ensemble qui importe.

Certes, la présente réforme est propice à la réflexion, mais en Dordogne, la préfète a décidé que l'on passerait de 53 communautés de communes à 24, ce qui l'a conduite à nous proposer un schéma construit sur une carte de façon totalement artificielle, qui ne tient plus aucun compte des projets et qui marie des communautés qui n'ont parfois rien à voir, quitte à en dépecer certaines, comme la mienne. Comment s'étonner qu'une telle méthode suscite le rejet, d'autant qu'il nous est aussi proposé de passer de 250 syndicats à 70 ?

Il est bien évident que ce n'est pas en procédant de la sorte, notamment en donnant un poids excessif au préfet vis-à-vis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), que l'on parviendra à appliquer dans les délais impartis le système qui a été choisi par le législateur. M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, a d'ailleurs demandé aux préfets qui seraient confrontés à des problèmes de « botter en touche » en proposant un nouveau schéma en octobre et en donnant aux élus quatre mois pour réfléchir, ce qui conduira jusqu'à la période préélectorale et permettra de ne pas réunir la CDCI avant juillet 2012...

J'ai l'impression que l'on ne s'est pas rendu compte en haut lieu du temps qu'il a fallu pour développer l'intercommunalité, pour que les gens parviennent à dépasser le cadre de leur propre commune et apprennent à travailler ensemble : aujourd'hui encore, nombreux sont ceux qui craignent que ce qui se passe dans l'intercommunalité ne leur échappe.

Vous avez eu raison également d'évoquer les problèmes liés à la constitution de structures plus importantes. Le syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères auxquels nous appartenons ne compte pas moins de 54 communes : ce sont son président et son directeur qui le dirigent vraiment et l'on a en fait donné le pouvoir à l'administration. En faisant passer ma communauté de 14 à 26 ou 28 communes, comment pourrions-nous continuer à réunir un conseil communautaire ou chacune dispose de quatre représentants ? La superficie couverte par une communauté peut aussi poser problème. Il est enfin évident que, dès lors que la structure devient plus importante, les bénévoles – n'oublions pas c'est le cas des trois-quarts de nos 700 000 élus – se désengagent et que l'administration se renforce.

**M. Marc Fesneau.** La semaine dernière, lors d'une réunion avec Mairie conseils, nous nous sommes intéressés aux premiers éléments issus des schémas de coopération intercommunaux. Alors que certains départements n'en comptent aucune, avec 17 fusions la Dordogne est sans doute le département où la rationalisation est la plus drastique... Globalement, les choses ne se passent pas si mal que cela, en particulier parce que des consignes ont été données aux préfets afin d'éviter les levées de boucliers. Nous vous remettrons cet état des lieux, établi département par département.

La réflexion sur les syndicats – dont le nombre me paraît excessif – n'a pas totalement abouti : peut-être ne disposait-on pas du temps nécessaire à un débat sur le champ des compétences, donc sur le projet.

**M. Christophe Bernard, secrétaire général de l'AdCF.** Dans les 90 schémas de coopération intercommunale que nous avons analysés, on observe une grande diversité tant dans la forme – de quelques pages à plus de 200 – que dans les préconisations. Tous ne font pas état des négociations préalables avec les communautés concernées, qui nous paraissaient pourtant indispensables pour mener à bien les évolutions proposées par les préfets. Dans les prescriptions, un taux de réduction moyen de 30 % est appliqué aux syndicats, avec un certain nombre d'excès vis-à-vis de cette moyenne, comme dans votre département et dans le Lot. Certains schémas nous paraissent intéressants en ce qu'ils étalent les prescriptions dans le temps afin d'atteindre un objectif donné, qui n'en est que mieux partagé avec les élus.

Or, les 300 fusions envisagées ne se feront que si les élus le souhaitent : on imagine mal les préfets rédiger eux-mêmes les 300 statuts, alors que les communautés refuseraient la fusion... L'intercommunalité ne se décrète pas !

Il faut toutefois tempérer notre jugement : un mouvement est en train de s'engager et certaines communautés trouvent même que l'on ne va pas assez loin. Nous nous félicitons que tout ceci ait permis au moins d'ouvrir le débat et d'envisager de remettre en cause des habitudes de travail dans un monde où les choses bougent, en matière financière, mais aussi en termes d'organisation, au niveau tant de l'État que des conseils généraux. Certes, cela répond en premier lieu aux difficultés financières des départements, mais cela a aussi dans les territoires ruraux des conséquences en termes d'ingénierie, qui imposent de remodeler le paysage communautaire, d'autant que les régions y seront également de moins en moins partie prenante. On a précédemment évoqué les contrats de pays, mais on n'a pas l'impression que, dans la future génération des programmes européens et des contrats de projets État région (CPER), on soit dans une logique de contractualisation forte avec les territoires.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Les choses seront perçues de façon différente selon les départements.

Cela étant, je ne suis pas convaincu que ce mouvement débouchera au bout du compte sur des économies – n'oublions pas que tout ceci découle une réflexion du Président de la République sur le trop grand nombre d'élus et sur leur coût... Je pense même que nous aurons finalement plus d'employés au sein des structures intercommunales : dès que l'on s'agrandit on ne peut plus assurer le fonctionnement grâce au bénévolat et à la débrouillardise. Dans ma communauté de communes, un vice-président non rémunéré surveille l'entreprise en charge de la voirie ; il ne pourra évidemment plus le faire lorsque nous serons passés de 14 à 26 communes et que nous serons obligés d'embaucher.

Enfin, si l'on veut vraiment inciter à la fusion, pourquoi ne pas attribuer des aides supplémentaires aux projets intercommunales ou à l'échelle des pays ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Dans ma circonscription, trois communautés de commune partagent un projet autour d'un pôle d'excellence rurale (PER) dans le domaine médical. Mais, dès lors que l'on envisage une fusion, des réticences apparaissent, notamment autour des questions de fiscalité et de compétences.

Dans la Somme, qui compte 783 communes, le préfet s'est beaucoup concentré sur la question des syndicats, en distinguant ceux qui ne relèvent pas d'une catégorie précise, ceux qui traitent de la scolarité et ceux qui s'occupent de l'eau. Or, je vois mal la cohérence des fusions proposées et je me demande si le but du préfet n'est pas de pousser les communautés de communes à prendre la compétence scolaire. Mais, même si les regroupements scolaires sont une piste intéressante, notamment avec les nouvelles technologies, les communes sont, en la matière, assez réticentes, car l'école est pour elles un élément d'identité.

Au total, même si je comprends les impératifs électoraux qui ont poussé à fixer l'échéance à la fin 2011, je crains que cela ne soit un peu court pour faire en sorte qu'un nouveau regard soit porté sur la coopération intercommunale.

**M. Marc Fesneau.** Je reviens sur la question des économies que ce mouvement pourrait permettre de dégager. Il est vrai que, dès lors que la structure devient très importante, les élus ont le plus grand mal à maîtriser la dépense publique. Par ailleurs, la mutualisation de certains éléments, tel le secrétariat des mairies, peut poser problème. Ma communauté de commune compte la plus petite commune du département, de 32 habitants. Pour des raisons historiques d'organisation, la secrétaire de mairie y effectuait 13 heures par semaine dont 6 heures d'ouverture au public. La mutualisation a permis de passer à 4 heures, le reste du temps allant à la communauté. Un tel exemple montre que des économies sont possibles, encore faut-il, pour le mesurer, agréger les données des communes et des communautés.

N'oublions pas par ailleurs que les communautés ne font pas seulement ce qu'une commune toute seule ne parvenait pas à faire mais aussi ce qui n'aurait jamais été fait à défaut. Dès lors que l'on fait beaucoup plus, par exemple dans le domaine des médiathèques, cela a un coût, notamment humain.

Dans la dépense supplémentaire, il faudrait distinguer ce qui relève d'un désengagement de l'État de ce qui relève d'une politique active des collectivités locales : un certain nombre de postes n'auraient sans doute pas été créés si l'on ne nous avait pas demandé de prendre en charge de nouvelles fonctions et de nouvelles missions, par exemple dans le domaine scolaire ou dans les services publics d'assainissement non collectif (SPANC).

Enfin, des marges considérables peuvent être dégagées grâce aux commandes groupées, aux coopérations entre intercommunalités et aux postes partagés. Ainsi, dans le domaine de la voirie, un premier appel d'offres commun nous a permis d'obtenir une proposition 30 % moins élevée que pour un marché de plus petite taille.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Parmi les facteurs d'alourdissement des charges, n'oublions pas que les citoyens demandent toujours plus.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Dans le même temps que l'on a donné plus d'attributions à notre communauté de communes – SPANC, centres de loisirs, crèches, relais assistantes maternelles (RAM), entretien des sentiers, etc. –, ce qui a conduit à créer des postes, on n'a pas supprimé une seule heure de secrétariat de mairie dans nos 14 communes. On peut d'ailleurs le comprendre, non seulement parce que la secrétaire de la mairie est parfois la seule personne que rencontrent les habitants de nos villages, mais aussi parce qu'on lui confie des tâches de plus en plus diverses et importantes... Dans ces conditions, il était

assez facile au Président de la République de dire que l'État se montrait vertueux en réduisant le nombre de ses fonctionnaires, tandis que les communes embauchaient.

**M. Marc Fesneau.** Il est tout à fait exact que de la secrétaire de mairie permet de maintenir le lien social et accomplit de nombreuses tâches, mais je me demande si la spécialisation de certains agents ne serait pas utile : si nous disposions d'un spécialiste des finances exclusivement chargé de la confection du budget, nous pourrions mieux piloter ce dernier, grâce à la comptabilité analytique, dont on ignore tout dans nombre de communes rurales.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Cela permettrait en effet peut-être que l'ensemble des tâches soient mieux accomplies, à budget constant.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** N'oublions toutefois pas le temps considérable qui est nécessaire à l'accueil : nous, élus, savons bien que dès lors que nous nous y consacrons nous ne pouvons plus rien faire d'autre...

**Mme Annie Blanchard, responsable de Mairie conseils (groupe Caisse des dépôts).** Mairie conseils est un service que la Caisse des dépôts a créé il y a 22 ans. Notre unique métier est d'apporter des informations aux élus des communes rurales et d'accompagner la réflexion des élus intercommunaux – notre action concerne à 99 % l'intercommunalité – sur différentes thématiques et sur tout ce qui fait aujourd'hui leur quotidien : fusions, mutualisations, nouvelles communes, transferts de biens, questions financières, etc. Nous nous efforçons également de favoriser l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les communautés.

Nous n'avons pas d'idée quant à ce qu'il convient de faire ou de ne pas faire, mais nous partons de ce que nous disent les élus sur leurs difficultés et leurs réussites et nous les aidons pour faire avancer leur intercommunalité.

Nous nous proposons de traiter la gouvernance locale à partir de quatre approches : mode de gouvernance et proximité, souplesses nécessaires, gouvernance urbain/rural, ingénierie et urbanisme.

Les élus considèrent que plus les territoires sont grands, plus il est nécessaire d'inventer des formes de proximité : pour éviter aux habitants de devoir faire de trop longues distances pour accéder aux services, mais aussi pour adapter l'offre de services aux situations infra-communautaires, donc à la diversité des zones qui composent ces grands territoires. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, dans le Coglais, la communauté est divisée en secteurs eux-mêmes composés de plusieurs communes et des élus et du personnel sont chargés de l'animation et de la réflexion afin d'apporter la proximité au sein de chaque secteur, en fait de donner une "couleur locale" aux actions qui y sont menées. Autre exemple, la communauté de Crest, dans la Drôme, a été divisé par les élus en huit bassins dans lesquels un travail est effectué afin d'alimenter la réflexion du conseil communautaire. Pour sa part, tout en organisant une cohérence, la communauté de communes du pays d'Ancenis a choisi de conserver les SIVOM qui préexistaient à l'échelle cantonale, afin que les élus continuent être impliqués localement dans la gestion concrète de services.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Un peu comme les conseils d'arrondissement et de quartier dans les villes...

**Mme Annie Blanchard.** Nous savons tous qu'il n'est pas possible de procéder partout à l'identique et qu'il convient donc de s'adapter aux modes de vie des habitants et aux caractéristiques des territoires.

Ces façons de procéder visent aussi à éviter que les élus communaux ne prennent trop de distance vis-à-vis des grandes structures intercommunales si elles ne leur proposent pas des modes de travail et un rôle qui puissent les intéresser. Un décrochage aurait des effets néfastes au moment où ces élus seront appelés à participer à un certain nombre de décisions, donc à voter. Il s'agit donc aussi une question de démocratie.

Un président de communauté considérait récemment « qu'être grand ? » sert l'égo des présidents et permet le versement d'indemnités, mais que l'on est ainsi beaucoup plus éloigné les citoyens et que les élus communaux décrochent. Qui plus est, on est alors obligé de faire de l'infra-communautaire, avec des coûts supplémentaires, par exemple en créant des antennes communautaires avec plus de personnel et plus de déplacements. On peut donc effectivement se demander « à quoi sert d'être grand » quand on sait coopérer avec ses voisins lorsque les enjeux et les modes de traitement s'y prêtent.

C'est pour cela que nous considérons nous aussi qu'il n'y a pas de territoires « pertinents », mais des actions à mener avec des territoires différents, en utilisant, pour répondre aux besoins en forte évolution des habitants, tous les modes de coopération : mutualisation, fonds de concours, syndicats, ententes, conventions, etc.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Agglomérer de petits groupes pour les faire travailler ensemble est une idée sympathique, mais les regroupements ne permettent-ils pas par exemple de disposer d'un spécialiste très qualifié au lieu de quatre, qui le sont moins, à un plus petit niveau. Pour caricaturer, je dirais - sans aucun mépris pour quelque personnel que ce soit - que « quatre baudets ne font jamais un cheval de course »...

**Mme Annie Blanchard.** Je pense que nous reviendrons sur ce sujet lorsque nous traiterons de l'urbanisme et de l'ingénierie.

**Mme Christine Brémond, chargée de mission de Mairie conseils.** Comment s'organisent aujourd'hui les territoires et quels sont leurs besoins dans ce contexte ?

Nous, qui sommes en contact sur le terrain avec des territoires très variés et qui travaillons avec 2 500 communautés, sommes très frappés par leur dynamisme. L'intercommunalité, ça marche et ça se développe à toute allure depuis 1992 : 750 communautés avaient déjà été créées au 1<sup>er</sup> janvier 1995, soit bien avant la loi de 1999, qui a surtout permis aux territoires urbains de rattraper leur retard. Au regard de la montée en puissance des compétences et de l'offre de services - en particulier nouveaux -, on ne peut qu'être impressionné par le remarquable travail accompli par les communautés.

Il leur manque toutefois aujourd'hui des outils beaucoup plus souples. Cela tient sans doute au fait que, dans notre pays, on considère que des lois uniques doivent toujours produire les mêmes effets partout quand bien même les territoires sont très contrastés ... Si les périmètres s'agrandissent - en dépit de la grogne que les actuels schémas peuvent provoquer, de nombreuses fusions sont en cours - et ce besoin d'outils plus souples ne peut que s'accroître et il est donc essentiel de laisser les communautés s'organiser elles-mêmes, notamment pour offrir des services de proximité. Une cinquantaine de communautés de plus de 50 communes ont déjà trouvé des modes d'organisation, il serait sans doute utile de s'y intéresser.

La souplesse que nous prônons concerne au premier chef l'exercice des compétences : toutes les parties d'un territoire fusionné n'ont pas les mêmes besoins au même moment et il faut donc laisser les élus s'organiser. Certes, l'idée de compétences à la carte ne convient pas du tout à nos collègues du ministère de l'intérieur, mais c'est bien ce qu'offraient les SIVOM. Dès lors qu'on les supprime, il faut bien rapatrier leurs compétences.

Le mouvement des communes nouvelles - au sens de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 - progresse également, même si on n'en parle pas. Un certain nombre d'élus nous sollicitent car ils veulent créer de telles communes nouvelles, par fusion entre deux ou trois communes ou à l'échelle de la communauté. Lors du débat parlementaire, de nombreuses embûches ont été placées sur leur chemin.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ce n'est pas venu de l'Assemblée...

**Mme Christine Brémont.** Nous ne l'ignorons pas...

Ne pourrait-on revenir sur ce qui a été décidé afin non pas de généraliser ce mouvement mais du moins d'accompagner les pionniers ?

Même lorsque la volonté existe, il est souvent difficile de passer de plusieurs conseils municipaux à un seul dans le cadre de la commune nouvelle. Aussi, une des souplesses que nous appelons de nos vœux pour aider les territoires ruraux à se consolider consisterait à permettre aux élus des communes fusionnées de continuer à exister, sur le modèle de ce qui a été fait dans le cadre de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite « loi PLM ».

Les exigences liées à l'engagement des communautés dans les différentes politiques publiques – aussi bien de l'État que des régions et des départements – préoccupent également les élus, confrontés à une bureaucratie qu'ils jugent excessive – un département que je ne citerai pas impose même de recourir à un bureau d'études. Afin d'éviter de tels gaspillages d'énergie, de temps et d'argent, ils souhaitent donc que l'on aille vers des contrats d'objectifs et que les exigences les plus lourdes ne s'appliquent qu'aux candidats retenus à l'issue de l'appel d'offres.

Les normes, édictées à Paris et devant s'appliquer à tous les territoires, avec un coût très élevé, sont un autre sujet de préoccupation, auquel il serait sans doute souhaitable que vous vous intéressiez, d'autant que tous les ministères s'y mettent. On le voit par exemple en matière d'urbanisme : pourquoi imposer une norme unique alors qu'un grand nombre de PLU intercommunaux fonctionnent parfaitement, quand bien même ils sont élaborés de façon très diverse ?

Enfin, les mutualisations se développent à toute allure, précédant même les textes. Il est vrai, monsieur Bignon, que les communautés peuvent travailler ensemble sans fusionner, mais il faut quand même garantir juridiquement cette coopération intercommunautaire, c'est-à-dire inventer un « droit de la copropriété communautaire », ne serait-ce que pour protéger les investissements publics. Si l'on continue à bricoler comme on le fait actuellement, toute modification ultérieure du périmètre pourrait provoquer une véritable gabegie financière.

**M. Vincent Chassagne, expert associé à Mairie conseils.** On s'est aperçu, en étudiant des cas concrets, notamment 18 territoires tests, que ce que l'on appelle le « territoire vécu » par les habitants s'agrandit énormément. Ainsi, ils vivent à des échelles beaucoup plus importantes, à la fois urbaines et rurales : ils profitent à la fois de la qualité de vie rurale et des grands services urbains et sont à la fois utilisateurs de la ville et de la campagne. Pour autant, les gouvernances territoriales ne correspondent pas à ces grands territoires vécus, qui peuvent se constituer autour de petits pôles mais qui correspondent à des bassins de vie importants. Or, de nombreux enjeux mériteraient d'être traités à des échelles plus larges, comme celle du pays.

C'est le cas des services pour lesquels les gens sont prêts à faire des kilomètres, mais pour lesquels il faut développer les mises en réseau, en particulier pour ce qui a trait à l'enfance et aux personnes âgées. Il faut aussi raisonner ensemble en matière de transports,

de gestion de l'espace, d'activité économique – pour ce qui concerne tant l'offre foncière que les services aux entreprises –, l'environnement, etc.

Il n'est pas facile de travailler de manière intercommunautaire, mais un certain nombre de pays et de grandes communautés parviennent à élaborer petit à petit ensemble des stratégies de territoires pertinentes, y compris en faisant de la prospective, et à inventer de nouvelles gouvernances à l'échelle de ces grands territoires. Ces dernières ne se décrètent pas – ce n'est pas parce que l'on crée un syndicat mixte que cela fonctionne –, elles se construisent petit à petit, à partir du concret et autour des sujets qui mobilisent les élus. Ainsi, quand on fait un schéma de services, un schéma économique, un schéma de secteur pour un SCOT, on apprend à travailler ensemble, à l'échelle à la fois du grand territoire et du territoire intercommunal, en inventant des liens et des articulations entre les deux. Or, les élus ne sont pas très nombreux à avoir la vision de ces deux échelles, il faut donc trouver les moyens qui permettent à beaucoup plus entre eux de partager les réflexions et de se mettre en mouvement sur des projets concrets.

Il me paraît aussi nécessaire de renforcer l'articulation entre pays et communautés de communes. Par exemple, lorsque l'on produit une étude dans un pays sur la trame verte et bleue, il faut se demander comment on va passer à l'acte dans la communauté de communes lorsqu'il faudra travailler sur une friche industrielle ou une zone protégée. On manque d'interfaces très opérationnelles entre les niveaux grand territoire et communauté de communes - qui est celui où l'on agit, celui où se situent les finances - et la maîtrise d'ouvrage, celui où l'on est en contact avec les habitants.

La méconnaissance des aspects financiers apparaît également comme un obstacle : on ignore souvent qui finance quoi et comment se répartissent les finances. Il convient donc d'aller de plus en plus vers des mutualisations et des pactes financiers et fiscaux. L'exemple du pays voironnais est de ce point de vue très intéressant : un projet de territoire a été élaboré par la communauté d'agglomération pour un montant estimé à 17 millions d'euros ; un pacte financier a été passé entre la communauté et les communes, qui se sont engagées à maintenir leur niveau d'investissements et de prélèvements pendant une certaine durée.

S'agissant des contrats, on s'aperçoit que les territoires doivent de plus en plus s'investir dans des projets dont les coûts d'ingénierie sont très importants. Il conviendrait donc que les contrats convergent, donnent de la souplesse et rassemblent les communautés de communes et les élus au lieu de les séparer. Il faut en particulier éviter qu'ils ne séparent élus urbains et ruraux lorsque le territoire de vie est commun.

**Mme Annie Blanchard.** Un mot des questions d'ingénierie et d'urbanisme. Les petites communes sont souvent seules face à des questions d'urbanisme avec lesquelles elles rencontrent beaucoup de difficultés ; elle se tourne donc souvent vers les communautés pour réfléchir et les aider à avancer. Dans le même temps, les SCOT ont besoin de compétences politiques et techniques. On observe donc une recomposition des actions et des compétences en la matière.

En analysant la situation d'une dizaine de territoires de taille et de natures différentes – communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, parcs naturels régionaux et pays – nous avons constaté que c'est la pression foncière qui amène à travailler sur l'urbanisme. Nous avons observé des modes d'organisation propres à chaque territoire. Concrètement, le travail porte sur les autorisations d'urbanisme, l'assistance pour l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU), les SCOT, l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la constitution de réserves foncières.

Tout ce qui a trait aux autorisations d'urbanisme est porté par les communautés de communes, tout simplement parce que cela paraît légitime au regard de leur proximité avec

les habitants. Pour instruire les 1 000 autorisations d'une communauté de 20 000 habitants, il faut deux personnes à plein temps, avec un délai moyen d'instruction d'un mois.

Les communautés sont également bien placées pour mettre en œuvre les orientations d'un SCOT, lier SCOT et plan local d'habitat (PLH), passer des conventions sur les productions de zones agricoles, etc. Elles jouent donc un rôle plus important que celui qu'auraient pu tenir les communes.

Les élus des communautés qui exercent ce travail expriment le besoin de documents cadres – des sortes de plans d'action et de développement durable (PADD) à l'échelle communautaire – intermédiaires entre le SCOT et le PLU. Elles souhaitent également une intervention à une échelle plus large – parc ou pays – pour les soutenir dans tous ces chantiers – élaboration d'un cahier des charges, réponse à des besoins d'expertise technique, passation de contrats avec les régions et les départements, etc. On voit bien, une fois encore, la nécessaire articulation entre les communautés et les territoires supra et infra communaux, chacun jouant un rôle complémentaire.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Vous avez dit en substance, madame Brémond, que les syndicats offraient de la souplesse parce qu'ils ont été créés pour s'adapter à des situations très locales. Décider, comme dans mon département, d'en diviser le nombre par 3,5 pose des problèmes presque insurmontables. Si je comprends la nécessité de rationaliser, je crains que vouloir appliquer brutalement une telle règle ne nuise à l'efficacité. Lorsqu'il existe un syndicat intercommunal à vocation scolaire (SIVOS) de quatre communes, c'est parce que cela répond à un besoin et il n'est pas possible qu'une communauté de 14 communes reprenne sa compétence. Dans de nombreux cas, ces syndicats ont facilité la vie des habitants et c'est cette formule qui a apporté la souplesse que vous avez appelée de vos vœux.

**Mme Christine Brémond.** À chaque fois que l'on essaie dans notre pays de réduire le nombre des collectivités, on veut « faire du chiffre » et on demande aux préfets d'appliquer un schéma. Cette méthode a déjà largement échoué en 1971.... Cette fois ci, certains préfets constatent qu'il est difficile de faire diminuer le nombre de communautés et jouent alors davantage la diminution du nombre de syndicats... Mais on sait bien qu'au final ce n'est pas forcément plus simple...

J'ai dit que les syndicats étaient souples parce que les élus ont été totalement libres, dans une vraie logique territoriale, de trouver le périmètre le plus adapté aux services ou à l'équipement, mais aussi de choisir le sujet ainsi que les modes de financement. C'est bien une telle souplesse qu'il me paraîtrait nécessaire de trouver tout en permettant aux communautés de fusionner.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Je suis un défenseur des syndicats. Je ne comprends pas que l'on ait pu conseiller au ministre de s'engager dans cette voie : ceux qui donnent de tels conseils n'ont jamais approché la réalité du terrain.

. Je suis maire d'une commune issue de la loi de 1971, qui prônait les fusions : Castelnau-la-Chapelle est née en 1972 de la fusion de Castelnau-Fayrac et de La Chapelle-Péchaud. À l'origine quatre communes étaient concernées, mais deux maires ont refusé. C'est l'absence d'eau sur le territoire communal qui a incité La Chapelle-Péchaud à la fusion, mais c'est la création d'un poste de maire délégué – doté de la même indemnité que le maire et disant d'une voix aux sénatoriales – qui a finalement emporté leur adhésion. Ce dernier exerce ainsi aujourd'hui, pour 90 habitants, les compétences de police et d'état civil, ce qui ne représente pas beaucoup de travail... Cela étant, en dépit de tels « appâts », la loi de 1971 n'a pas fonctionné...

**Mme Christine Brémont.** Elle a été préparée sans que l'on comprenne à quel point les gens étaient attachés à leur commune et elle ne pouvait donc qu'échouer.

Aujourd'hui, des élus veulent fusionner des communes, parfois de taille importante, pour exister différemment au sein des communautés et parce que c'est à leurs yeux une façon de faire face aux contractions financières qui leur apparaissent inéluctables lorsqu'ils se livrent, ce qui est de plus en plus fréquent, à un exercice de prospective. Il faut les encourager et les aider au lieu de les bloquer par des textes inadaptés.

J'ajoute qu'il est faux de considérer que les syndicats exercent uniquement une mission de gestion et les communautés une mission, plus noble, de projet : les communautés sont aujourd'hui largement impliquées elles aussi dans la gestion. Mais rapatrier en leur sein des syndicats qui ont des formats territoriaux différents du leur risque de poser d'énormes problèmes de propriété et de personnel.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Les formats mais aussi les compétences diffèrent ! Que pensez-vous des communautés qui vont vers une intégration maximale ? Dans ma circonscription, les seize communes d'un canton se sont regroupées et sont à 74 % de coefficient d'intégration fiscale (CIF), ce qui signifie qu'elles font pratiquement tout en commun. Dans le département de la Dordogne, le district de Beaumont, créé il y a 30 ans, a tout intégré : il regroupe le canton de Beaumont-du-Périgord et une commune d'un autre canton et pratiquement tout est fait ensemble, le budget de chaque commune tendant ainsi vers zéro. En termes de gestion et d'investissements, on est assez proche de la formule de la ville nouvelle, si ce n'est que l'identité de chacun est préservée.

**Mme Christine Brémont.** Nous venons de réaliser une étude, que nous vous transmettrons, sur les 300 communes les mieux intégrées – au-dessus de 50 % de CIF. Plus de 80 % d'entre elles sont à fiscalité additionnelle, les quatre taux communautaires dépassant largement les taux communaux. On est donc bien dans le schéma des communes nouvelles. On peut se demander comment ces communes vont continuer à avancer. Vont-elles être freinées par une fusion avec des communes moins avancées ou aller vers une commune nouvelle ? Nous réunirons, au mois de septembre, des élus qui se sont engagés délibérément sur la voie de cette intégration. Nous poursuivrons en outre cette étude pour voir quelles compétences ont été intégrées, donc ce qui justifie cette fiscalité communautaire et ce qui la distingue de celle des communes nouvelles. Tout ceci peut montrer qu'il existe une voie intermédiaire par rapport à la fusion, qui peut-être en effet vécue comme une perte d'identité.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** En Dordogne, le schéma de coopération intercommunale propose de regrouper quatre cantons, y compris le district de Beaumont, qui exerce déjà toutes les compétences. La préfète dit que cela ne posera pas problèmes puisque l'on harmonisera par le haut. Mais cela signifie que les trois autres cantons devraient immédiatement atteindre un même niveau d'intégration. Comment s'étonner que les élus ne soient pas d'accord ?

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Vous avez beaucoup insisté sur la souplesse et sur la diversité des modes d'organisation des territoires. Mais vos études permettent-elles de dégager des particularités régionales, qui rendraient les transpositions difficiles ?

**Mme Christine Brémont.** Notre travail consiste à observer, avec le plus d'objectivité possible, comment vous travaillez, vous élus ; de montrer ce qui avance et ce qui peut aider les autres. Les territoires sont trop divers pour que l'on fasse des statistiques et pour que l'on porte un jugement péremptoire sur ce qui marche et ne marche pas.

Bien sûr, il y a des particularités régionales : on ne saurait faire fi des antériorités. Nous avons publié, avec un chercheur en sociologie, *L'intercommunalité en douze facteurs*.

On voit que la société de l'ouest de la France, par exemple, s'appuie traditionnellement sur des valeurs de solidarité et elle est fortement organisée autour du partage. Cela vaut aussi pour le Nord et l'Alsace, pour d'autres raisons. Cela étant, la société évolue et les particularités aussi, pas toujours dans le bon sens, notamment au regard des valeurs partagées...

Une chercheuse nous a présenté hier un travail remarquable sur l'analyse sociologique des mobilités, en particulier sur ce que fait aujourd'hui un habitant et sur ce qu'imposent certaines évolutions, en particulier la recomposition des familles. Tout ceci l'amène à une critique très impertinente des périmètres. Alain Faure, chercheur au CNRS à Grenoble, conduit pour sa part un travail qui remet en cause bien des lieux communs sur l'image de ce que font les communautés.

**Mme Annie Blanchard.** Il conviendrait sans doute de reprendre l'étude que nous avons menée il y a une dizaine d'années sur la quarantaine de communautés qui couvrent un grand périmètre.

Les élus qui sont appelés à se trouver eux-mêmes demain dans de grands périmètres, par exemple dans le Vaucluse, nous disent qu'ils trouveront dans la grande communauté une surface financière leur permettant de relever des défis qui s'annoncent, mais qu'il seront amenés à travailler par secteur et à inventer des modes d'organisation à cette échelle, un peu comme à celle des arrondissements dans le cadre de la loi PLM. Cela signifie que, sur certains sujets, la communauté confiera la compétence dont elle jouit à d'autres entités.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Ces élus parviendront de la sorte à conjuguer grands territoires et proximité. Quelle est la taille des territoires concernés ?

**Mme Annie Blanchard.** Dans les Ardennes, par exemple, cela concerne 100 communes de cinq cantons, pour un total de 180 élus communautaires. Aucune délibération n'est présentée au conseil communautaire sans avoir reçu l'aval des différentes parties du territoire.

**M. Jérôme Bignon, rapporteur.** Le projet que j'évoquais précédemment concerne lui aussi une centaine de communes, il s'apparente de la sorte à un projet communautaire.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Merci beaucoup.

*ÉTUDE*

FAITE

À LA DEMANDE DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation de l'impact de l'ensemble des outils des politiques  
publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu  
rural dans une sélection de quatre zones rurales  
(lot A)**

- décembre 2011 -

**EDATER / Kurt Salmon**

avec la contribution de Jean-Claude Bontron (SEGESA)

Le présent document est constitué du rapport d'évaluation et de cinq annexes.
---

**Remerciements**

Les auteurs expriment leur gratitude envers les personnes qui ont contribué à cette évaluation.

**Accord cadre 2010ANJ-12**

Cette étude a été réalisée par le consortium EDATER / Kurt Salmon en application de l'accord cadre 2010ANJ-12 portant sur la réalisation d'études visant à l'évaluation de politiques publiques pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Elle constitue le lot A du marché subséquent. Dans le même cadre, une deuxième étude a été réalisée sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural (lot B).

Les auteurs du rapport prennent l'entière responsabilité du contenu de ce rapport qui ne reflète pas nécessairement les vues des commanditaires.

## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	223
<b>I. LE MONDE RURAL : UNE RÉALITÉ SIGNIFICATIVE, MAIS DIVERSIFIÉE ET EN PROFONDE MUTATION</b> .....	224
<b>II. LES POLITIQUES RURALES : UNE ACTION DE LONGUE DATE RENOUELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET SES OUTILS</b> .....	226
<b>III. LES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES</b> .....	227
A. UNE FAIBLE PART DE L'ÉTAT DANS LES INVESTISSEMENTS DIRECTS LOCAUX, EN DÉPIT DE LA MOBILISATION DE DISPOSITIFS MIS EN PLACE EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX.....	227
B. DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX QUI FAVORISENT DE PLUS EN PLUS L'EXCELLENCE, MAIS QUI DEMANDENT À ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉES.....	229
C. UNE BONNE COHÉRENCE GLOBALE DES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ...	230
D. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT ET ACCOMPAGNEMENT DES GOUVERNANCES LOCALES POUR CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE LEURS STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT.....	232
E. DES LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT POSSIBLES DANS TOUS LES TERRITOIRES RURAUX ENQUÊTÉS AVEC UNE CLARIFICATION ATTENDUE SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT.....	233
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	237
<b>POINT INTRODUCTIF ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	247
<b>I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE</b> .....	247
A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION.....	247
B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION.....	248
<b>II. RAPPEL DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU TRAVAIL</b> .....	248
<b>III. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS</b> .....	249

<b>PREMIÈRE PARTIE : L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX, UNE NOUVELLE DONNE</b> .....	251
<b>I. LES TRANSFORMATIONS RÉCENTES DU MONDE RURAL EN FRANCE, UN NOUVEAU CONTEXTE POUR SON AMÉNAGEMENT</b> .....	251
A. UN POIDS TOUJOURS SIGNIFICATIF DU MONDE RURAL .....	251
B. DES DYNAMIQUES RÉCENTES QUI CONFIRMENT SA MUTATION .....	253
1. Un redressement affirmé de la population des zones rurales.....	254
2. Une économie et une société rurale recomposées.....	255
C. DES SPÉCIFICITÉS QUI S’AFFIRMENT, MAIS EN CHANGEANT DE NATURE .....	255
D. UNE DIVERSITÉ MAINTENUE .....	257
<b>II. L'ÉVOLUTION DES QUATRE TERRITOIRES TESTS CONFIRME LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS</b> .....	258
A. UNE ADAPTATION LENTE DE LA BASE PRODUCTIVE.....	259
B. UN RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENTIELLE QUI PREND DES FORMES DIFFÉRENTES .....	260
C. QUATRE TERRITOIRES QUATRE PROBLÉMATIQUES.....	261
<b>III. UNE POLITIQUE RURALE RENOUVELÉE ET PLUS INTÉGRÉE</b> .....	262
A. UNE ACTION DE LONGUE DATE, RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES .....	262
B. UNE OFFRE VARIÉE D'OUTILS ET DE MOYENS.....	263
1. Les dispositifs visant à favoriser le développement économique.....	264
2. Les dispositifs visant l'amélioration des services et de la vie quotidienne des populations .....	265
3. Les services publics de l'État.....	266
4. Les dispositifs visant à désenclaver les territoires et améliorer le logement.....	267
5. Les dispositifs de projets intégrés et innovants.....	268
<b>DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES</b> .....	271
<b>I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES</b> .....	271
<b>II. QUELLE A ÉTÉ LA MOBILISATION ET L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ?</b> .....	272
A. UN ESSAI DE BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT : ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE .....	272

B. ANALYSE QUALITATIVE DE L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS D'INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	274
1. Attractivité économique .....	274
a) <i>Les zonages d'État : AFR et ZRR</i> .....	274
b) <i>Le FISAC</i> .....	278
c) <i>Les pôles d'excellence rurale</i> .....	280
2. La modernisation des services publics .....	281
3. Les soutiens en faveur de l'amélioration de l'offre de santé .....	283
a) <i>Des densités médicales nettement inférieures aux moyennes régionales et nationales</i> .....	283
b) <i>En matière de santé, des soutiens principalement tournés vers le financement de maisons de santé</i> .....	284
c) <i>Les autres initiatives permettant de faciliter l'accès aux soins des habitants semblent peu mobilisées</i> .....	285
4. La couverture du territoire en haut et très haut débit.....	285
5. Les soutiens en faveur de l'habitat .....	286
a) <i>Les « opérations programmées d'amélioration de l'habitat » (OPAH)</i> .....	286
b) <i>Le soutien à la rénovation thermique des logements</i> .....	288
<b>III. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES PERTINENTES ?.....</b>	<b>291</b>
A. PERTINENCE DES PRIORITÉS TERRITORIALES ET DES ZONAGES DES DISPOSITIFS D'ÉTAT .....	291
1. Le zonage : une solution rationnelle pour cibler les territoires particulièrement marginalisés ?.....	291
2. La difficile légitimation des dispositifs auprès des acteurs des territoires ruraux situés hors zonage.....	291
B. PERTINENCE DES PROCÉDURES D'APPELS À PROJET.....	292
1. Les appels à projet encouragent la performance et la professionnalisation des projets d'aménagement du territoire .....	292
2. Une contrainte administrative inégalement supportée par les acteurs des territoires .....	293
C. PERTINENCE DES PRIORITÉS THÉMATIQUES D'INTERVENTION RETENUES PAR RAPPORT AUX BESOINS.....	294
1. Le caractère nécessairement restrictif des thématiques d'intervention de l'État .....	295
2. Une connaissance limitée des dispositifs d'État par certains acteurs des territoires .....	295
D. LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE TERRITORIALE .....	296

1. L'ingénierie publique : vecteur fondamental de l'aménagement et du développement économique des territoires .....	296
2. L'information et la formation continue des acteurs des territoires : une nécessité dans un contexte marqué par la réorganisation des services déconcentrés de l'État.....	297
<b>IV. LES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES COHÉRENTES ET COORDONNÉES ? .....</b>	<b>299</b>
A. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES ENTRE ELLES ? .....	299
1. Les « commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics », un bon exemple de la volonté de mise en cohérence des décisions de l'État.....	300
2. Le regroupement des services de l'État dans le cadre de la RéATE.....	300
3. La présence locale de l'État .....	301
B. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES AVEC CELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?.....	302
1. Les instruments de cette mise en cohérence existent et fonctionnent.....	302
2. La contractualisation est aujourd'hui la règle .....	303
3. Une coordination qui repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques .....	304
C. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ZONES RURALES SONT-ELLES COHÉRENTES AVEC CELLES DE LA VILLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN GÉNÉRAL ? .....	304
1. Un meilleur partage des fonctions et des moyens attendus .....	304
2. Des documents d'urbanisme plus « partagés » .....	305
3. Une « relecture » de la cohérence entre la volonté du développement rural et le Grenelle de l'environnement.....	306
<b>V. LES GOUVERNANCES LOCALES SONT-ELLES EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN ADÉQUATION AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX ? .....</b>	<b>308</b>
A. LES TERRITOIRES LOCAUX SONT-ILS EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR SEULS DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ? .....	308
B. DISPOSENT-ILS DES RESSOURCES HUMAINES ET DES MOYENS ADÉQUATS ? .....	310
C. LES PROJETS DE RESTRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ QUI SONT EN COURS PEUVENT-ILS AMÉLIORER LES CHOSES ? .....	312
<b>VI. QUELS SONT LES LEVIERS POSSIBLES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE TERRITOIRES RURAUX ET LE RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?.....</b>	<b>314</b>
A. QUELS LEVIERS POUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR ? .....	314

1. Des interrogations sur la place et les orientations des activités productives .....	314
<i>a) Des secteurs aux profils d'évolution différents</i> .....	314
<i>b) Des dynamiques d'innovation partout à l'œuvre</i> .....	315
2. L'économie résidentielle une dynamique structurante aux enjeux multiples .....	316
<i>a) La politique de l'habitat</i> .....	316
<i>b) Le maintien de l'accès aux services</i> .....	317
<i>c) Des infrastructures de communication non pénalisantes</i> .....	318
3. Une meilleure articulation aux systèmes urbains .....	318
B. QUEL RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ? .....	319
1. Les attentes des acteurs locaux .....	319
2. Les relations État - territoires ruraux .....	320
<b>ANNEXES</b> .....	325



## SYNTHÈSE

Cette synthèse reprend les points-clés d'un rapport établi pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur « l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire en milieu rural ».

### Les objectifs du travail

L'évaluation demandée portait sur les principaux dispositifs d'aménagement du territoire de l'État et de ses opérateurs (en matière de services publics et au public, activités économiques, transports, logement...) mis en œuvre sur une sélection de quatre territoires ruraux. Une attention particulière devait être portée à l'adéquation de ces dispositifs aux besoins des territoires, à la cohérence globale de l'action des différents ministères et leur articulation avec celle des autres acteurs publics, et à l'adéquation de la gouvernance locale pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement. Il s'agissait enfin d'identifier des pistes d'amélioration dans les types et modes d'intervention en faveur des espaces ruraux afin de mieux répondre aux besoins et attentes exprimés par les acteurs locaux.

### Le choix des territoires

Pour étudier la mise en œuvre des dispositifs d'État, quatre territoires, aux profils et spécificités contrastés (typologie SEGESA), ont été retenus par les rapporteurs :

- le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (Allier), « zone agricole vieillie et peu dense » de plus de 100 000 habitants ;

- les communautés de communes du Haut-Jura Arcade et de Champagneole Porte du Haut Jura (Jura), « zones rurales ouvrières » de 10 000 et 20 000 habitants ;

- la communauté de communes du canton de Domme (Dordogne), « zone rurale à forte composante touristique » de 6 700 habitants ;

- le grand sud-ouest Amiénois (Somme), « zone rurale périurbaine » de près de 40 000 habitants.

### La méthodologie utilisée

Ce travail d'évaluation s'appuie sur :

- des analyses documentaires nationales et relatives aux quatre territoires sélectionnés,

- des analyses statistiques sur l'évolution socio-économique de ces territoires et, autant que possible, sur les moyens financiers mobilisés,

- des entretiens individuels avec les acteurs clés des territoires (acteurs départementaux, élus locaux, animateurs de développement...),

- la réalisation de « focus groupes » plus ouverts sur des acteurs économiques et associatifs.

N.B. : Le rapport complet comporte des annexes et des recommandations figurent à la fin de chaque question évaluative.

## **I. LE MONDE RURAL : UNE RÉALITÉ SIGNIFICATIVE, MAIS DIVERSIFIÉE ET EN PROFONDE MUTATION**

Les politiques d'aménagement du territoire rural doivent en permanence adapter leurs stratégies et leurs moyens aux transformations du contexte global (et parfois en infléchir les tendances), en même temps qu'aux réalités du terrain. Quatre points forts ressortent des analyses conduites au plan national et local :

### **Les territoires ruraux, une place significative dans le territoire national**

Même s'il y a débat sur le concept et la définition de ce que la société désigne par « rural », on peut affirmer que le fait rural demeure important en France, plus que dans d'autres pays européens. Il représente 11 à 14 millions d'habitants selon la définition retenue, un poids de l'ordre de 20 % de la population et des 2/3 du territoire, 36 départements ayant plus de 40 % de leur population vivant dans des communes rurales.

### **Un redressement démographique qui se confirme au delà du périurbain**

Le redressement de la population rurale se confirme, après une longue phase d'exode et de déclin, depuis maintenant plusieurs recensements. Depuis 2000, sous l'effet de la montée d'une forte attractivité résidentielle, les gains migratoires des communes rurales ont nettement progressé et sont maintenant supérieurs à ceux des villes. Un constat qui concerne aussi les territoires ruraux isolés. La consolidation des « petites villes » participe à ce mouvement, aujourd'hui les campagnes en déclin sont surtout des campagnes ouvrières.

### **Des spécificités qui changent de nature**

Les spécificités fondatrices des campagnes : forte présence de l'agriculture, mode de vie rural, faible peuplement, ont disparu, sauf la dernière. L'agriculture et les industries sont en repli partout, la diversification des fonctions et des activités présentes sur les territoires ruraux est marquée par une forte montée des activités tertiaires, le mode de vie et les aspirations des habitants se sont alignés sur le modèle dominant.

Au total, les spécificités du monde rural s'atténuent, ou plutôt changent de nature : aujourd'hui ce sont celles du recours nécessaire à la mobilité individuelle, de l'isolement social, du déficit ressenti en matière de services, de la place de

l'espace comme bien public (paysages, biodiversité, patrimoine...) ou comme bien nécessaire à la production agricole ou forestière et subissant la pression de l'urbanisation.

### **Des diversités de modèles et de dynamiques de développement qui s'accroissent**

Sur les 4 territoires étudiés des reconversions sont partout à l'œuvre, fondées sur la proximité urbaine ou la valorisation de ressources locales, mais sur des modèles différents dans leurs besoins et leurs formes d'expression :

- les **zones rurales périphériques de Montluçon**, de faible densité, essaient de s'appuyer sur la ville, en sortie de crise (?), tout en consolidant leur agriculture ;

- le **canton de Domme**, dans le Périgord noir, connaît un développement significatif, fondé sur la valorisation de toutes ses valeurs patrimoniales, et connaît une forte attractivité touristique et résidentielle. Ceci en dépit de son isolement et de sa très faible densité de population ;

- dans les territoires de la **montagne Jurassienne**, Morez (Arcade) est un pôle industriel en difficulté qui cherche les voies d'un renouvellement de son économie; Champagnole, un vaste territoire qui résiste à la crise en s'appuyant sur des activités diversifiées ;

- les **campagnes amiénoises** constituent une société d'ouvriers et d'employés, en croissance modérée, sur fond de grande agriculture et de forte polarisation métropolitaine.

#### **Quatre enseignements des évolutions récentes**

- Une base économique équilibrée et une attractivité résidentielle génératrice d'activités nouvelles sont les garants du maintien local de l'emploi.
- Les mutations des espaces ruraux reconfigurent les besoins en matière d'équipements et de services nécessaires aux populations, avec une donne nouvelle pour l'aménagement rural: il s'agit d'accompagner le renouvellement des territoires ruraux plus que d'en contenir le déclin.
- La diversité des situations locales demeure forte et appelle des réponses spécifiques.
- L'extension urbaine exerce une pression physique sur l'espace qui doit conserver cependant une fonction clef pour la production agricole et forestière ou la préservation d'un patrimoine naturel.

## **II. LES POLITIQUES RURALES : UNE ACTION DE LONGUE DATE RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET SES OUTILS**

Les politiques de l'État en faveur du monde rural sont déjà anciennes. Même si on peut les juger insuffisantes sur certains points, elles n'ont jamais été figées : elles ont su s'articuler aussi bien avec les changements du contexte national qu'avec les politiques européennes : politiques structurelles de l'Union européenne (Fonds social européen - FSE et Fonds européen de développement régional - FEDER) et de développement rural (via le FEADER et le PDRH pour la période 2007-2013). Des grands rendez-vous avec les acteurs des territoires ont été régulièrement organisés pour en reformuler les stratégies.

Dans la période récente, trois temps majeurs ont redessiné les contours des politiques rurales :

- le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) « rural » de septembre 2003 ;

- la loi (« LDTR ») du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux ;

- le CIADT du 11 mai 2010 et son volet rural, à la suite des Assises des territoires ruraux menées fin 2009 et début 2010.

On y relève les principaux objectifs actuels de cette politique :

- préserver les espaces en jouant sur le foncier dans les campagnes des villes ;

- accompagner l'essor des nouvelles campagnes ;

- créer une dynamique dans les campagnes les plus fragiles en appliquant les principes de solidarité ;

- garantir dans l'ensemble de l'espace rural, une égalité des chances en donnant accès à des services de qualité et aux technologies de communication les plus modernes ;

- réduire le clivage culturel entre les villes et les campagnes ;

- accompagner le mouvement des populations « néo-rurales », trait d'union entre le monde urbain et le monde rural.

Il découle de ces stratégies une offre variée d'outils et de moyens offerts aux acteurs locaux (publics et privés), que l'on peut classer selon trois types :

- les dispositifs dédiés aux seuls territoires ruraux (par exemple les ZRR) ;

- les dispositifs existant partout mais qui comportent des déclinaisons particulières pour les zones rurales (par exemple les OPAH avec une déclinaison rurale) ;
- les dispositifs de droit commun, mais qui bénéficient avant tout à des territoires ruraux (par exemple les maisons de santé pluridisciplinaires).

### III. LES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

#### A. UNE FAIBLE PART DE L'ÉTAT DANS LES INVESTISSEMENTS DIRECTS LOCAUX, EN DÉPIT DE LA MOBILISATION DE DISPOSITIFS MIS EN PLACE EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

L'essai de bilan quantitatif des financements de l'État dans les quatre territoires a été relativement décevant : il ne permet pas d'apporter une vision consolidée des aides de l'État<sup>(1)</sup>. L'analyse des données suivies dans la base PRESAGE par l'ASP sur 7 programmes, et dans la base OSIRIS pour le FEADER, donne cependant des éclairages.

- **Un bilan financier difficile à établir mais qui montre une faible contribution de l'État dans les 4 territoires étudiés**

- En montant, les aides de l'État stricto sensu sont très variables d'un territoire à l'autre (de 6 à 150 euros / hab.).

- Ce sont principalement des contreparties nationales sur des dossiers bénéficiant des fonds européens et des crédits de la mission budgétaire « Politique des territoires ».

- Elles sont majoritairement orientées vers les structures publiques et pour des aides à l'économie.

- Leur efficacité est limitée par un faible taux d'intervention (8 % sur les seules opérations comptabilisées, c'est-à-dire celles comportant une contrepartie État).

- Rappelons cependant que sur l'ensemble du territoire de France métropolitaine (cette donnée n'a pas pu être mobilisée sur les 4 terrains), le Plan de développement rural hexagonal, qui bénéficie du FEADER, a financé depuis 2007, sur le seul axe 3 environ 2 400 projets d'entreprises et de formation d'acteurs économiques, et 3 700 projets de mise en valeur du patrimoine ; sur l'axe 4 (LEADER), 955 projets ont été adoptés au bénéfice des GAL LEADER. La part de l'État dans le financement total apparaît moins forte vers les bénéficiaires non agricoles.

---

(1) Globalement les chiffres montrent cependant que les dotations d'État en direction des départements les plus ruraux, sont plus fortes que dans les départements très urbanisés.

- **Des dispositifs inégalement mobilisés sur les terrains**

Sur les territoires étudiés, les dispositifs économiques sont mobilisés partout où ils peuvent l'être, en fonction de leur positionnement dans les zonages ZRR et AFR. Le FISAC, très apprécié localement, est handicapé par la baisse des crédits alloués et par des délais excessifs d'instruction.

Des Pôles d'excellence rurale (PER) ont été réalisés ou sont en cours sur les 4 territoires. Ils font émerger des dynamiques novatrices, mais ils ne sont pas toujours assurés de la pérennité des actions qu'ils ont engagées.

La question des services est jugée cruciale pour les acteurs locaux, notamment dans le domaine de la santé (les maisons de santé pluridisciplinaires sont plébiscitées) mais de très nombreux efforts restent à faire pour imaginer des formes de services adaptées aux besoins et aux possibilités des zones à faibles densité et/ou à forte fréquentation saisonnière, dans tous les domaines.

Les politiques de l'habitat sont aussi largement mobilisées dans leurs différentes dimensions (réhabilitation, rénovation thermique et performance énergétique, habitat indigne) mais sont parfois jugées inadaptées à la réalité des bénéficiaires potentiels.

- **Des effets difficilement mesurables mais qui contribuent aux objectifs fixés**

Les effets directs des différents dispositifs qui ont été mis en œuvre sur les terrains sont difficiles à mesurer faute d'outils de suivi. Globalement les actions sont conduites à leur fin ; encadrées par les thématiques choisies par l'État, on peut juger qu'elles contribuent bien à la réalisation des objectifs qu'il s'est fixé pour le développement rural.

**Pistes de recommandations :**

- Améliorer le suivi territorial des financements d'État mobilisés dans les dispositifs publics.
- Avoir une approche « intégrée » des analyses financières et économiques : prendre en compte les différentes sources de financement quelque soit leur provenance.
- Encourager la création de « réseaux de développeurs économiques ».

## **B. DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX QUI FAVORISENT DE PLUS EN PLUS L'EXCELLENCE, MAIS QUI DEMANDENT À ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉES**

Ce point s'est attaché à étudier les modalités « opérationnelles » de l'octroi des aides, la lisibilité des dispositifs d'État par les acteurs locaux et l'accompagnement des bénéficiaires potentiels.

### **Une complémentarité des zonages et des appels à projets, les deux modes privilégiés d'octroi des aides de l'État**

Dans un contexte où les politiques dites « de guichet » sont en recul, les interventions de l'État prennent plusieurs formes :

- le recours au zonage qui s'inscrit dans une volonté politique de concentrer les aides d'aménagement sur des territoires identifiés comme prioritaires au regard de leurs retards économiques ou sociaux. C'est le cas des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des aides à finalité régionale (AFR), dont les primes à l'aménagement du territoire (PAT). Les zonages, qui sont difficiles à réactualiser, ne sont pas toujours compris des acteurs, génèrent des effets de bordure, mais fixent des règles claires ;

- les appels à projets, qui tirent vers le haut la qualité des projets et en favorisent la performance, mais qui sont exigeants en capacités d'ingénierie. Parfois taxés de « re-centralisateurs », ils encouragent à juste titre l'innovation et l'expérimentation sur les territoires ruraux (comme cela est le cas sur les programmes LEADER du Plan de développement rural hexagonal).

### **Un choix de priorités thématiques pertinent, qui pourrait être resserré**

Les dispositifs d'État semblent relativement pertinents pour répondre aux spécificités des territoires ruraux (notamment celles de la faible densité), malgré une articulation perfectible avec les autres politiques nationales. Mais les orientations des priorités d'aménagement définies à l'échelle nationale ne sont cependant pas toujours celles identifiées par les territoires. Les « priorisations » des thématiques des dispositifs sont régulièrement ajustées (Assises des territoires ruraux, 2010) mais inégalement intégrées par les acteurs locaux.

### **Une lisibilité insuffisante pour les acteurs du terrain**

Les conditions d'éligibilité aux aides sont difficiles à comprendre pour les acteurs ruraux, de même que les contraintes administratives qui accompagnent l'obtention et la mise en œuvre des dispositifs. Ce fait pénalise les petites structures (entreprises, communes et intercommunalités) dont les ressources en ingénierie sont faibles.

### **L'information et la formation continue des acteurs des territoires: une nécessité dans un contexte marqué par la réorganisation des services déconcentrés de l'État**

Les acteurs locaux interrogés ont le sentiment très fort d'un recul des services publics de l'État sur leur territoire. Les ressources humaines leurs semblent s'éloigner, ce qui était gratuit devient payant, alors même que la qualité de l'ingénierie publique s'affirme comme un atout essentiel de l'aménagement territorial, et en définitive constitue un facteur de discrimination pour les territoires ruraux. En compensation des efforts importants de formation et d'information devraient être entrepris.

#### **Pistes de recommandations :**

- Poursuivre l'utilisation conjointe des zonages et des appels à projets.
- Renforcer la communication et la formation des acteurs locaux sur les dispositifs de l'État.
- Mieux cibler les interventions territoriales et thématiques.

### **C. UNE BONNE COHÉRENCE GLOBALE DES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX**

La décentralisation, les transferts de compétence et la montée en puissance de l'Europe, ont fortement modifié le rôle de chacun des acteurs dans la formulation et la mise en œuvre des politiques rurales. La cohérence de leurs actions est d'autant plus nécessaire.

#### **Une cohérence interne favorisée par l'interministérialité de la RéATE, mais un affaiblissement de la présence locale de l'État**

La formulation des politiques rurales s'appuie fortement sur la DATAR qui assure une interministérialité des approches. Avec le FEADER, la coordination entre politique agricole et politique rurale se fait mieux que par le passé, mais devrait être renforcée. La question de l'articulation des fonds et des politiques doit d'ailleurs être élargie horizontalement (complémentarité des fonds européens FEDER, FSE et FEADER, des fonds nationaux et locaux) mais aussi verticalement (entre le niveau national et l'échelon européen).

Mais sur le terrain, la RéATE devient aujourd'hui le principal instrument de la coordination attendue entre l'action des différents ministères, notamment à travers la création des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Elle s'accompagne cependant d'une perception par les acteurs : celle d'un affaiblissement de la présence locale de l'État. Or les acteurs locaux réclament partout un accompagnement de proximité et une vision territoriale globale et intégrée de leurs problèmes.

### **Une volonté et des outils au service d'une cohérence globale**

Les instruments de la mise en cohérence des politiques existent, entre services d'État, avec les collectivités territoriales, les grands opérateurs et même les usagers : Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, Contrats de projet État-Région... Les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP), sont un bon exemple de cette volonté, leur rôle effectif restant encore à évaluer.

Le principal point d'achoppement dans ce dialogue État - Collectivités vient cependant de la réalisation de la nouvelle carte intercommunale, projet pour lequel le déficit de concertation et de cohérence est souligné dans les territoires étudiés.

### **Au niveau local, une coordination qui repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques**

Contractualisation et conventionnement, en formalisant les engagements réciproques de l'État et des bénéficiaires de subventions publiques (collectivités locales, associations...) produisent de la cohérence, de même que la bonne concertation entre acteurs qui se développe dans les phases amont de la définition des programmes. Mais cette concertation s'atténue dans le quotidien de la mise œuvre et repose alors beaucoup sur l'engagement des services techniques. La complexité des règles d'éligibilités aux dispositifs et de leur gestion financière apporte de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour les élus locaux, et enlève de la lisibilité à l'action de l'État.

### **Une articulation plus équitable est attendue avec les politiques urbaines, de même que la prise en compte des nouvelles dynamiques rurales qui sont à l'œuvre**

Cela passe par un meilleur partage des fonctions et des moyens avec les villes, par le maintien, dans les processus de réflexion et de décision, d'une ingénierie culturellement sensible à la problématique rurale, comme par la prise en compte dans les politiques de l'augmentation de la population rurale et de son rajeunissement.

Cela passe aussi par une plus forte prise en compte dans les stratégies des spécificités des fonctions agricoles et forestières et de leurs besoins (préservation des ressources foncières notamment).

#### **Pistes de recommandations :**

- Renforcer le travail interministériel à l'échelle national et local mais aussi l'articulation entre l'échelon national et l'échelon européen (pour faciliter l'intégration inter-fonds FEADER-FEDER-FSE).

- Maintenir une coordination de proximité par exemple autour du Sous-préfet.
- Homogénéiser les taux de financement des dispositifs de l'État - Régions – Départements.
- Concevoir des stratégies plus partagées entre villes et campagnes.

#### **D. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT ET ACCOMPAGNEMENT DES GOUVERNANCES LOCALES POUR CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE LEURS STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT**

La situation initiale des territoires, en termes de structuration institutionnelle, d'insertion dans des réseaux, de dotation en ingénierie de développement, est une donnée de départ qui conditionne largement leur capacité à faire émerger une stratégie et des projets cohérents.

**Trois facteurs clés sont en mis en exergue pour favoriser l'émergence des stratégies locales :**

- l'existence d'un portage politique fort et consensuel,
- la présence de capacités d'ingénierie suffisantes,
- la pertinence de la stratégie et la cohérence du territoire de projet.

#### **Des faiblesses constatées en ressources humaines**

L'action coordonnée de l'ingénierie publique et de l'ingénierie locale conditionne le nombre et la qualité des projets développés et à terme la vitalité des territoires. Or, nous avons pu constater sur les terrains, notamment dans les intercommunalités :

- une faiblesse des capacités d'ingénierie de projet, des profils d'animateurs et de l'intégration dans les réseaux,
- qui n'est qu'en partie compensée par la présence d'outils de type pays ou PNR qui eux sont mieux dotés en ressources humaines de type « développeurs »,
- que l'ingénierie de « matière grise » n'est pas toujours jugée prioritaire par les collectivités,
- que l'appel à de l'ingénierie externe privée est limitée par les ressources financières,
- que les acteurs perçoivent un recul de l'ingénierie publique d'État.

## **Une position circonspecte vis-à-vis de la réforme de l'intercommunalité**

D'une manière générale, les discours des acteurs ont été nuancés sur les conséquences de la réforme en cours de l'intercommunalité, pointant à la fois les opportunités et les risques liés à ce projet. Une large majorité d'entre eux voit dans le regroupement et l'agrandissement des EPCI une nécessité mais souligne l'importance de les concevoir dans la concertation et de les mettre en œuvre de manière progressive, en recherchant une certaine synthèse des cultures (culture de la gestion de services et équipements et culture du développement local de projets).

### **Pistes de recommandations :**

- Encourager les collectivités locales à renforcer et mutualiser leurs capacités d'ingénierie.
- Renforcer la mutualisation des actions de développement économique et d'urbanisme communal, à l'échelle intercommunale.
- Maintenir une articulation entre les projets de territoire fondés sur un projet de services et équipements de proximité d'une part, et les projets de développement à l'échelle des bassins d'emploi ou espaces économiques plus vastes d'autre part.

## **E. DES LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT POSSIBLES DANS TOUS LES TERRITOIRES RURAUX ENQUÊTÉS AVEC UNE CLARIFICATION ATTENDUE SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT**

Les acteurs locaux ont bien conscience de la force des mutations en cours dans leurs territoires, du rôle pris par le développement résidentiel, du repli des services, de la nécessité d'innover... mais en même temps ils s'interrogent sur la place à donner aux activités traditionnelles, en particulier dans les secteurs productifs, agriculture, artisanat et industries, qu'ils sentent menacées.

### **Les leviers pour un développement futur**

Les enquêtes de terrain ont fait ressortir un certain nombre de points-clés que l'on peut regrouper de la manière suivante :

#### ***Points forts et opportunités des territoires***

Partout des dynamiques d'innovation sont à l'œuvre, bien que des interrogations sur les orientations à donner à leur développement subsistent pour les acteurs locaux, notamment sur la place à donner aux activités productives.

- La production agricole et agroalimentaire est stratégique : pour la France lorsqu'il s'agit de produits d'exportation, et pour les territoires ruraux lorsqu'il s'agit de valoriser un paysage ou des ressources locales qui participent à leur attractivité.

- L'artisanat rural est conjoncturellement touché par la crise du bâtiment, mais il doit retrouver de nouveaux débouchés avec la montée de l'économie résidentielle.

- Le tourisme apparaît comme le secteur le plus prometteur lorsqu'il s'appuie sur une véritable politique de valorisation des ressources propres au milieu rural.

### ***Points faibles et risques***

- L'industrie rurale ancienne est souvent menacée par le contexte économique de la mondialisation, mais les territoires enquêtés ont montré qu'elle peut se renouveler autour de nouvelles filières de produits à marché local ou de créneaux spécifiques. On observe cependant une insuffisante mutualisation des actions de soutien économique des communes à l'échelle des intercommunalités.

- La déconcentration des fonctions urbaines se fait de manière inégale entre zone centrale (qui accueille les activités productives) et périphéries rurales (essentiellement vouées au résidentiel et aux loisirs). Il faut aller vers un partage plus équilibré des fonctions et des ressources.

- Les terres à forte valeur agronomique et les paysages de qualité sont insuffisamment préservés

### **Un besoin de clarification du rôle de l'État**

Pour les acteurs des territoires ruraux, l'État reste identifié comme étant le principal levier de développement en matière d'aménagement de leur territoire, mais ce n'est pas prioritairement un rôle de financeur qui est espéré. Les attentes les plus fortes sont du côté :

- de l'incitation et de l'accompagnement des acteurs dans leurs démarches de projet,

- de l'arbitrage et de la médiation,

- de la recherche d'une meilleure équité avec le développement urbain,

- d'un soutien à l'expérimentation.

Dès lors, l'État doit afficher plus clairement ses ambitions... et ses possibilités.

### **Pistes de recommandations :**

- Mieux promouvoir localement la contribution de l'agriculture et de la forêt au rayonnement et au développement économique de la France et parallèlement mieux identifier les filières - clés pour le développement territorial local.

- Maintenir un nombre suffisant de services publics pour sécuriser le développement économique local et conforter l'attractivité résidentielle.
- Aller vers une meilleure prise en compte des phénomènes de saisonnalité.
- Soutenir la dynamique de développement des petites villes, notamment à travers le renforcement de leur position dans les infrastructures de transport et la réhabilitation des centres urbains.
- Afficher plus clairement l'apport spécifique de l'État.



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### **Recommandations relatives à la question évaluative 1 : *Quelle a été la mobilisation et l'efficacité des dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux ?***

#### **Recommandation n° 1 : Améliorer le suivi territorial des financements d'État mobilisés dans les dispositifs publics.**

Les outils de suivi mis en place à ce jour ne permettent pas de donner à l'État une lisibilité suffisante de ses interventions en faveur des territoires ruraux.

Aussi, pour assurer une gestion plus efficace des différentes interventions et engager des bilans et évaluations plus pertinents, **la mise en place d'un dispositif de suivi des principales interventions (financements et réalisations) bénéficiant aux territoires ruraux** apparaît indispensable (en particulier pour ce qui concerne les dispositifs fiscaux). L'objectif étant notamment :

- de faciliter, dans un premier temps, le retour d'information auprès de l'État ;
- de favoriser, dans un second temps, la diffusion des informations auprès des acteurs locaux (bénéficiaires et structures œuvrant pour l'accompagnement des projets...) : il s'agirait d'informer ces acteurs aussi bien sur l'avancement des actions mises en œuvre que sur les résultats et effets générés par la politique de soutien.

En outre, cette meilleure connaissance est aussi une garantie pour l'État de pouvoir mieux ajuster sa politique et les moyens qu'il souhaite y apporter.

Une meilleure articulation et consolidation de l'information entre les trois fonds européens mobilisés (FEADER ; FSE et FEDER) pourraient en outre améliorer la compréhension des dynamiques locales.

#### **Recommandation n° 2 : Encourager la création de « réseaux de développeurs économiques ».**

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent des écarts dans le niveau d'information sur les dispositifs de soutien à l'économie et leur appropriation. L'évaluation a ainsi pu mettre en évidence une meilleure qualité de l'information et appropriation des soutiens de l'État au sein des territoires ayant mis en place des logiques de travail en réseaux. Aussi, il est proposé d'encourager la création de « **réseaux de développeurs économiques** ».

Ces réseaux, qui pourraient être animés par les unités territoriales des DIRECCTE et regrouper l'ensemble des acteurs économiques des territoires ruraux (agents de développement économique des collectivités locales, agents des services de l'État, agents des chambres consulaires...) doivent permettre d'échanger sur les projets des entreprises et des territoires, sur les soutiens mobilisables et doivent ainsi :

- renforcer la connaissance des acteurs quant aux dispositifs d'interventions (soutiens émanant de l'État, mais également des collectivités locales et de l'Union européenne),
- favoriser l'accompagnement des acteurs pour l'obtention des différents soutiens,
- faciliter la mise en œuvre des projets et les retours d'expériences.

**Recommandations relatives à la question évaluative 2 : *Les modalités d'intervention de l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles pertinentes ?***

**Recommandation n° 3 : Poursuivre l'utilisation conjointe des zonages et des appels à projets.**

La complémentarité des formes et des objectifs de ces deux modalités d'action de l'État permet de soutenir les nombreux projets des territoires ruraux dans leurs spécificités géographiques comme dans la nécessité de les orienter vers plus d'innovation.

L'articulation des zonages et des appels à projet connaît d'ores et déjà une évolution marquée par un renforcement des appels à projet. Les remises en question du zonage ces dernières années ont d'ailleurs contribué à accélérer la définition d'un nouvel équilibre entre ces deux types de dispositifs.

Leur combinaison est également souhaitable (des appels à projets dans des territoires « zonés ») dans un contexte de raréfaction des crédits publics.

*À titre informatif, une évaluation des politiques de zonage est actuellement menée par la DATAR. Les conclusions de ces travaux, qui doivent être rendues au premier trimestre 2012, doivent permettre de dégager des orientations quant à la pertinence et l'efficacité de cette forme d'intervention.*

**Recommandation n° 4: Renforcer la communication et la formation des acteurs locaux sur les dispositifs de l'État.**

De nombreux retours issus des terrains ont aboutis au constat d'une trop faible connaissance des dispositifs d'aménagement du territoire de la part des acteurs locaux. La lisibilité des conditions d'accès, des volumes financiers en jeu et des résultats de ces dispositifs d'État doit être optimisée. La pleine consommation des dotations allouées dissimule souvent un manque de connaissance des modalités d'accès à ces soutiens par certains publics. Ceci contribue à discriminer les acteurs de terrain les moins dotés en ressources humaines compétentes.

Les informations mises à disposition des territoires doivent être accessibles à tout porteur de projet. Elles nécessitent une pro-activité des acteurs locaux aussi le recours accentué à des formations doit permettre de combler les manques de connaissances sur les modalités évolutives des dispositifs. En la matière, il semble utile que des formations soient dirigées vers ces acteurs dont la connaissance locale des territoires renforcent la pertinence de leur accompagnement : acteurs consulaires et représentants socio-économiques sont par conséquent à mobiliser dans cette démarche.

Le besoin d'un renforcement des connaissances sur les services de soutien au développement pour les acteurs de terrain a été perçu à propos de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Elle doit être valorisée auprès des communes et des communautés de communes.

**Recommandation n° 5 : Un meilleur ciblage territorial et thématique des interventions de l'État.**

Les moyens financiers de l'État vont en s'amenuisant, il est donc nécessaire d'établir des priorités plus strictes dans leur octroi aux territoires ruraux :

- en séparant mieux ce qui relève de l'État ou des collectivités régionales et départementales ;
- en ciblant de manière plus restrictive les territoires justifiant de financements spécifiques ou d'un abondement des financements « locaux » ;
- en priorisant plus nettement les thématiques d'intervention relevant de l'État.

**Recommandations relatives à la question évaluative 3 : *Les politiques mises en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles cohérentes et coordonnées ?***

**Recommandation n° 6 : Renforcer le travail interministériel sur le rural, à l'échelle nationale et locale.**

Les problématiques du développement rural sont par essence des problématiques transversales, qui doivent être coordonnées pour plus de pertinence et de synergie.

Les efforts déjà entrepris doivent être poursuivis au niveau national, notamment autour des deux dimensions du développement rural qui résultent de l'action du FEADER et du FEDER. Il en va de même au niveau local où le sous-préfet pourrait jouer ce rôle (cf. recommandation 7).

**Recommandation n° 7 : Maintenir une coordination de proximité.**

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent que l'émergence et la qualité des projets sur les territoires ruraux sont plus élevées dès lors que l'on favorise la proximité et les échanges entre les différentes parties prenantes du développement. Le rôle du sous-préfet comme « coordinateur » des projets demeure ici important.

En effet, les collectivités territoriales sont plus attachées au rôle du sous-préfet, comme interlocuteur unique et comme facilitateur des projets qu'elles mettent en œuvre, qu'aux missions de type administratif que les sous-préfectures exerçaient jusque là et qui ont été transférées au niveau de la préfecture de département. Il semble utile de réaffirmer ce rôle spécifique du sous-préfet.

Pour assurer cette coordination de proximité, on pourrait aussi envisager de désigner un fonctionnaire départemental responsable d'un sous ensemble territorial. La mission de cet agent pourrait consister à :

- relayer localement les orientations de l'État et informer les acteurs locaux des interventions de l'État ;
- faciliter la mise en œuvre des projets et coordonner l'intervention des différents acteurs concernés ;
- assurer une fonction de suivi/conseil auprès des collectivités.

En tout état de cause, il faut disposer des moyens humains adaptés et suffisants et assurer leur coordination avec l'échelon départemental.

**Recommandation n° 8 : Mieux homogénéiser les taux de financement du coût global des projets par les dispositifs publics d'État et des collectivités régionales et départementales.**

La variation des taux de financement selon la nature des dispositifs n'est pas intégrée par les acteurs locaux qui attendent une mise en cohérence des seuils de financement ou bien une communication plus forte en amont de l'obtention des subventions.

Par exemple, le dispositif d'État PER finance à hauteur de 33 % du coût total du projet, tout comme les financements FNADT, DETR et FEDER. En revanche, les mêmes projets peuvent être financés à hauteur de 50 % par les conseils régionaux. Or, une intercommunalité éligible au financement d'un PER est dans l'incapacité de candidater à d'autres appels à projets régionaux.

**Recommandation n° 9 : Concevoir des stratégies plus partagées entre villes et campagnes.**

Les espaces ruraux et urbains sont de plus en plus imbriqués et leurs devenir interdépendants, bien que chacun cherche à affirmer son identité. Une gestion plus intégrée des villes et des campagnes en matière d'aménagement du territoire est cependant nécessaire.

Dans les territoires ruraux soumis à l'influence directe des grandes villes (où sont mis en place des SCOT), comme dans les territoires ruraux isolés qui ne sont généralement pas couverts par des SCOT, le dialogue entre les acteurs doit être favorisé sur des bases de coopération et non de soumission :

- en réalisant des diagnostics partagés ;
- en renforçant la capacité de dialogue des acteurs ruraux (cf. recommandation ci avant) ;
- en favorisant l'implication des collectivités urbaines à la définition des projets (transfert d'expérience).

**Recommandations relatives à la question évaluative 4 : *Les gouvernances locales sont-elles en capacité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement des territoires ruraux en adéquation avec les objectifs nationaux ?***

**Recommandation n° 10 : Encourager les collectivités locales à renforcer et mutualiser leurs capacités d'ingénierie.**

Les capacités d'ingénierie de développement présentes au sein du territoire constituent un des facteurs de réussite des stratégies de développement. Les collectivités situées au sein d'un territoire de projet dynamique de type pays ou PNR peuvent s'appuyer la capacité d'ingénierie proposée par ces outils, mais ce n'est pas le cas des autres.

Pour les territoires (communes et communautés de communes) non couverts par ce type d'outils, il semble opportun d'envisager des organisations visant à accroître et diversifier les capacités d'ingénierie. Il est proposé ici d'inciter les collectivités locales à fédérer et partager leurs compétences ainsi que leurs ressources humaines en matière d'ingénierie.

Il existe déjà sur les territoires étudiés des approches de **mutualisation des services et compétences**. À titre d'exemple la communauté de communes ARCADE Haut-Jura a mis en place une organisation entre les communes de l'EPCI visant à mutualiser certains services et/ou matériels (personnels techniques, le matériel de déneigement, l'atelier mécanique...) mais cette dernière porte principalement sur des services techniques et ne concerne pas les ressources d'ingénierie en matière de développement local.

Au-delà de la mutualisation des ressources existantes au sein des collectivités, il peut être également pertinent de **favoriser la création *ex nihilo* de services d'ingénierie et de développement local** financés en partie par les collectivités adhérentes (communautés de communes et communes adhérentes à la démarche).

**Recommandation n° 11 : Renforcer la mutualisation des actions de développement économique et d'urbanisme communal, à l'échelle intercommunale.**

L'objectif est de favoriser les économies d'échelle, mais aussi de mutualiser les stratégies et de gagner en cohérence territoriale. Ceci permettrait également de renforcer la visibilité et la crédibilité des acteurs ruraux dans leurs négociations avec d'autres acteurs. Cette recommandation pourrait notamment concerner :

- la mise en place de zones d'activité économique, une pratique qui s'avère être de moins en moins souhaitable à l'échelle communale, en raison de la mobilité des actifs et de l'échelle du marché du travail ;
- les PLU et cartes communales.

**Recommandations relatives à la question évaluative 5 : *Quels sont les leviers possibles de développement dans les différents types de territoires ruraux et le rôle attendu de l'État ?***

**Recommandation n° 12 : Mieux promouvoir localement la contribution de l'agriculture et de la forêt au rayonnement et au développement économique de la France et parallèlement mieux identifier les filières – clés pour le développement territorial local.**

L'agriculture est au premier chef une activité rurale, aussi, le développement agricole, agroalimentaire et forestier fait-il partie intégrante du développement rural. Il a souvent forgé l'identité des territoires ruraux et y joue un rôle économique majeur sur l'ensemble des territoires étudiés. De plus ces secteurs deviennent stratégiques pour nos exportations. D'un autre côté, l'agriculture doit aussi reconstruire le lien territorial et social qu'elle a un peu perdu, avec la PAC et dans ses logiques de filières, pour participer pleinement aux dynamiques de la nouvelle société rurale qui se construit aujourd'hui.

Certains modèles agricoles ont révélé la qualité de leurs performances économiques et leur capacité à s'ancrer sur les territoires. C'est le cas des productions alimentaires transformées sur place (cf. pôles champenois et picard) ou commercialisées par circuits courts. C'est aussi celui des productions spécialisées locales (foie gras, noix, vin... dans le Périgord) et de l'agriculture des services. Le soutien à ces secteurs doit être renforcé dans le cadre de la nouvelle PAC.

**Recommandation n° 13 : Maintenir un nombre suffisant de services publics et au public pour sécuriser le développement économique local.**

La présence des services publics et au public sur les territoires ruraux est un outil indispensable pour maintenir à long terme les populations et les activités économiques. À l'issue des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, il est notable qu'une attention particulière est portée par les acteurs des territoires ruraux aux infrastructures de transport régionales et nationales, à l'accès aux réseaux internet du haut débit, à des services sanitaires de qualité et aux outils de soutien au développement économique.

Les efforts d'innovation et d'expérimentation en matière de services aux publics dans les espaces de faible densité doivent être amplifiés. Les services publics doivent en effet maintenir l'équilibre entre une efficacité financière optimisée et le maintien d'un nombre suffisant de services de proximité.

Dans un contexte budgétaire contraint, il semble pertinent de la part de l'État de réfléchir à la nature de ses actions en matière d'aménagement territorial en milieu rural. Il semble utile que l'État s'engage à soutenir de façon appuyée les priorités nationales pré-identifiées et en parallèle, poursuive la délégation de gestion engagée depuis de nombreuses années consistant à transmettre aux acteurs qui bénéficient de l'expertise locale des outils de soutien au développement rural.

**Recommandation n° 14 : Maintenir une dynamique de développement dans les petites villes.**

De nombreux exemples témoignent du potentiel de développement des zones rurales dès lors qu'elles bénéficient de l'attractivité économique de pôles urbains proches. Or, beaucoup de ces zones sont structurellement fragiles, parce qu'elles se sont modernisées moins vite que les grandes, parce qu'elles ont perdu leurs fonctions traditionnelles (administratives, militaires, de marché agricole...) ou qu'elles sont court-circuitées dans les nouveaux modes de vie fondés sur la mobilité. Une fragilité qui est accentuée lorsque ce sont des villes mono-industrielles.

Deux domaines au moins sont prioritaires dans le soutien qu'elles pourraient recevoir : les projets renforçant leur position dans les infrastructures de transport, la réhabilitation des centres urbains de ces petites villes dans une logique de développement de l'habitat social ou de sauvegarde patrimoniale.

Cela permettrait d'améliorer le développement économique des zones rurales, et également de répondre à une incertitude des acteurs ruraux sur la pertinence du soutien appuyé des dispositifs d'État aux pôles urbains des territoires ruraux.

**Recommandation n° 15 : Mieux prendre en compte les phénomènes de saisonnalité.**

Les constats relatifs à cette recommandation ont été faits sur le canton de Domme qui bénéficie d'une forte fréquentation saisonnière. Il en ressort que la législation actuelle est mal adaptée pour répondre aux besoins des petites communes qui connaissent un fort afflux de visiteurs sans nécessairement disposer de capacités d'hébergement. Domme compte 1 000 habitants et reçoit annuellement de l'ordre d'un million de visiteurs. Cet afflux saisonnier entraîne pour la commune de nombreuses charges de voirie, de gestion du stationnement, de sécurité, d'élimination des déchets, d'entretien du patrimoine public, d'information et d'animation..., sans que les ressources correspondantes puissent être perçues. Contrairement aux villes touristiques importantes, dans lesquelles les apports saisonniers sont en partie compensés par les départs en vacances des locaux, les petites communes ne peuvent souvent pas faire face aux charges liées à ces apports.

Les communes touristiques peuvent en effet mobiliser :

- une taxe de séjour, qui est sans effet en l'absence de structures d'hébergement ;
- un abondement de la dotation forfaitaire des communes (ancienne dotation touristique) très limité, réservé à certaines communes et gelé dans le temps ;
- des ressources des taxes sur les entreprises locales (Contribution économique territoriale) qui vivent du tourisme, mais qui n'ont généralement pas leur siège sur la commune et qui déclarent une activité ambulante ou saisonnière génératrice d'exonérations.

**Recommandation n° 16 : Afficher plus clairement l'apport spécifique de l'État.**

Les ruraux sont aujourd'hui face à une multitude d'opérateurs qui interviennent dans l'aménagement et le développement de leur territoire. Dans ce panorama, l'État, dont les moyens financiers diminuent, doit afficher plus clairement les missions qu'il entend préserver.

L'État ne peut pas tout faire sur et pour les territoires ruraux, même au nom d'une certaine solidarité. Ses interventions pourraient être par exemple limitées :

- à certains territoires ruraux (ceux de plus faible densité par exemple),
- aux thématiques porteuses d'innovation et de changement,
- à la mise en cohérence des stratégies,
- ou aux contrôles,

Elles doivent par ailleurs s'inscrire dans une logique de partage des missions respectives de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales.



## POINT INTRODUCTIF ET MÉTHODOLOGIE

### I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE

#### A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques a désigné en janvier 2011 M. Jérôme Bignon, député de la Somme, et M. Germinal Peiro, député de la Dordogne, rapporteurs du groupe de travail sur l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire en milieu rural. Ce groupe de travail vise à « évaluer l'efficacité, l'efficience, l'utilité et la pertinence des dispositifs d'État dans tous les domaines : services publics et au public, activités économiques, transports, logement, communication électroniques ».

Dans ce cadre, deux études ont été demandées au consortium formé par les cabinets EDATER et Kurt Salmon, avec la collaboration de M. Jean-Claude Bontron. Elles visaient à :

- évaluer l'impact de l'ensemble des outils des publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre territoires ruraux (Lot A) ;
- évaluer au niveau national les différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural (Lot B).

Le présent rapport concerne le lot A.

Pour étudier la mise en œuvre des dispositifs d'État, quatre territoires, aux profils et spécificités contrastés <sup>(1)</sup>, ont été retenus par les rapporteurs :

- Le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (Allier), « zone agricole vieillie et peu dense » de plus de 100 000 habitants ;

- Les communautés de communes du Haut-Jura Arcade et de Champagnole Porte du Haut Jura (Jura), « zones rurales ouvrières » de 10 000 et 20 000 habitants ;

- La communauté de communes du canton de Domme (Dordogne), « zone rurale à forte composante touristique » de 6 000 habitants ;

- Le grand sud-ouest Amiénois (Somme), « zone périurbaine » de près de 40 000 habitants.

---

(1) Le choix des quatre territoires résulte de la typologie effectuée par la SEGESA pour l'instance d'évaluation du Commissariat général au Plan dans son rapport de juin 2003 sur les politiques de développement rural, sous la coordination de M. Daniel Perrin.

## B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION

La présente étude vise à évaluer « l'impact des outils des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural » sur les quatre territoires préalablement cités.

Le champ de l'évaluation recouvre les grandes thématiques suivantes : les services, les activités productives, la vie quotidienne et le logement.

Plus précisément, l'évaluation cible les dispositifs d'État suivants <sup>(1)</sup> :

- les pôles d'excellence rurale (PER) ;
- les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les aides à finalité régionale (AFR) : la prime à l'aménagement du territoire ;
- la couverture du territoire en téléphonie mobile et Internet haut débit (plan zone blanche et téléphonie mobile...) ;
- les maisons et relais de services publics (postes...) ;
- l'organisation de l'offre de santé (maisons de santé pluridisciplinaires, professions médicales et paramédicales...) ;
- l'accès aux grandes infrastructures de transport (schéma national des infrastructures de transport...) ;
- la réhabilitation de l'habitat rural (opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale - OPAH-RR, soutien à la rénovation thermique des logements via le fonds du grand emprunt) ;
- le soutien au tourisme rural.

## II. RAPPEL DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU TRAVAIL

Les investigations menées sur l'échantillon de territoires ruraux doivent permettre d'identifier les leviers de développement sur ces territoires ; question centrale et fil conducteur de l'étude. De manière plus précise, il s'agit :

- d'identifier les principaux dispositifs mobilisés au sein des territoires sélectionnés, comprendre s'ils sont mobilisés et, dans la mesure du possible, de mettre en évidence leurs effets (attendus et observés),

---

(1) Les domaines et dispositifs d'action de l'État étant nombreux, et compte tenu des délais de réalisation de la mission, le choix a été fait de ne pas examiner de manière exhaustive chaque dispositif dans les quatre territoires mais de ne retenir que les plus significatifs.

- de comprendre si les modalités d'intervention de l'État sur les territoires ruraux sont pertinentes (en termes de délimitation des zonages ou autres modalités d'intervention...),

- d'analyser la cohérence entre les dispositifs d'État mis en œuvre, mais aussi la cohérence entre ces dispositifs et les autres politiques d'aménagement (départementales, régionales, européennes),

- de mettre en évidence si les gouvernances locales sont en mesure de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement (capacité humaine et technique...),

- d'identifier des pistes d'amélioration dans les types et modes d'intervention en faveur des espaces ruraux afin de mieux répondre aux besoins et attentes exprimés par les acteurs locaux.

### **III. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS**

La méthodologie de l'évaluation retenue a mobilisé différents outils que l'on peut regrouper en quatre types :

#### **Des analyses documentaires**

L'analyse documentaire s'appuie principalement sur :

- les évaluations sur les dispositifs d'État conduites au niveau national,
- des recherches documentaires spécifiques aux territoires de l'échantillon,
- les auditions des tables rondes menées à Paris au cours du premier semestre 2011.

#### **Des analyses statistiques**

Ces éléments chiffrés permettent :

- d'analyser les évolutions du contexte socio-économique des territoires au regard des indicateurs disponibles via l'INSEE (indicateurs démographique, d'emploi et de chômage...),

- de réaliser un bilan des interventions de l'État sur les quatre territoires de l'échantillon à partir d'une extraction des bases Présage à la date du 25 septembre 2011,

- d'analyser la contribution du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au développement rural (à partir de la base de données OSIRIS qui constitue l'outil de suivi du Plan de développement rural hexagonal - PDRH).

### **Des entretiens individuels avec les acteurs clés des territoires**

Au total, une quarantaine d'entretiens a été réalisée (soit une dizaine par territoires) avec pour objectif de :

- caractériser les forces et faiblesses des territoires et des acteurs et d'identifier les priorités à donner ces prochaines années,

- recueillir leur point de vue sur la pertinence et l'efficacité des dispositifs d'État, l'articulation de ces soutiens avec les autres initiatives existantes,

- analyser et hiérarchiser les besoins au regard des thématiques ciblées (attractivité économique, services...).

### **La réalisation de « focus groupes »**

En complément des échanges individuels, la consultation a été élargie aux différents acteurs et parties prenantes des territoires. Des focus groupes associant les acteurs locaux (institutionnels, entreprises, associations...) ont été conduits sur chacun des quatre territoires.

Ces échanges avaient pour objectifs de :

- partager le diagnostic du territoire avec les acteurs (présentation des principaux dispositifs d'État mobilisés et indicateurs clefs),

- cibler les besoins et attentes qui nécessiteraient davantage d'attention,

- et d'identifier des perspectives d'évolutions et leviers de développement.

## **PREMIÈRE PARTIE : L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX, UNE NOUVELLE DONNE**

Le travail d'évaluation engagé est à mettre en perspective, d'une part avec les tendances actuelles de l'évolution socio-économique des territoires ruraux (en France et sur les quatre terrains retenus pour l'analyse), d'autre part avec le contexte institutionnel en cours dans la période récente, ou qui se met en place.

### **I. LES TRANSFORMATIONS RÉCENTES DU MONDE RURAL EN FRANCE, UN NOUVEAU CONTEXTE POUR SON AMÉNAGEMENT**

Depuis une trentaine d'années, le monde rural a connu des transformations considérables, tant dans son peuplement et ses configurations, que dans les fonctions qu'il remplit et l'image que s'en fait la société. On peut en retenir quelques éléments clés.

#### **A. UN POIDS TOUJOURS SIGNIFICATIF DU MONDE RURAL**

Cette question n'est pas anodine car, alors que certains plaident pour un renforcement des politiques de développement rural d'autres, aménageurs ou universitaires, annoncent la disparition du monde rural, ou du moins sa dissolution dans une société totalement urbanisée. Chacune de ces conceptions a naturellement un impact sur la formulation et la place à donner aux politiques de développement rural au sein de l'aménagement du territoire.

Sans entrer dans un débat académique sur ce point, notons que la définition statistique du rural par l'INSEE a évolué. La définition « traditionnelle » identifie toujours des communes rurales<sup>(1)</sup> (seuil des 2 000 hab.) à côté des communes urbaines. En revanche, la délimitation des espaces à dominante rurale<sup>(2)</sup> mise en place en 1996 dans le cadre du zonage en aires urbaines vient d'être abandonnée lors de son actualisation 2010<sup>(3)</sup> pour laisser la place aux notions de « petits pôles » (de 1 500 à 5 000 emplois) et de « communes isolées hors de l'influence des pôles urbains ». Le statut du périurbain face à la notion de ruralité demeure ambigu, l'Insee mettant sous le même vocable les communes périphériques des métropoles et celles des toutes petites agglomérations. Notons que les habitants des petites communes périurbaines se considèrent très majoritairement comme des ruraux.

Ces définitions doivent être considérées comme relativement restrictives pour le rural au regard de celles utilisées dans d'autres pays de l'OCDE<sup>(4)</sup>.

---

(1) *Communes n'ayant pas sur leur territoire une agglomération (ou fraction d'agglomération) dépassant les 2 000 habitants.*

(2) *Communes situées en dehors des aires urbaines (pôles urbains et leurs couronnes périurbaines), le seuil minimal de définition des pôles étant de 5 000 emplois. Cet espace comprenait donc des petites villes.*

(3) *Voir document de l'INSEE du 18 octobre 2011.*

(4) *Voir «Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale», OCDE, 1994.*

Il est difficile de chiffrer les populations concernées par la question de l'aménagement des territoires ruraux, sachant que la définition officielle n'est presque jamais utilisée dans la définition de ces politiques. Toutefois, on peut dire qu'**avec un poids de l'ordre de 20 % de la population et des 2/3 du territoire, le fait rural demeure important dans notre pays**. Ces chiffres placent la France comme un des pays européens ayant le plus fort taux de ruralité.

#### POPULATION RURALE

Territoire métropolitain (définition 2010)	Habitants	% de la France
Communes rurales	13 912 000 (2007)	22,5 %
Espace à dominante rurale	10 846 887 (2008)	17,4 %
Espace rural périurbain*	9 500 000 (estim.)	15,0 %

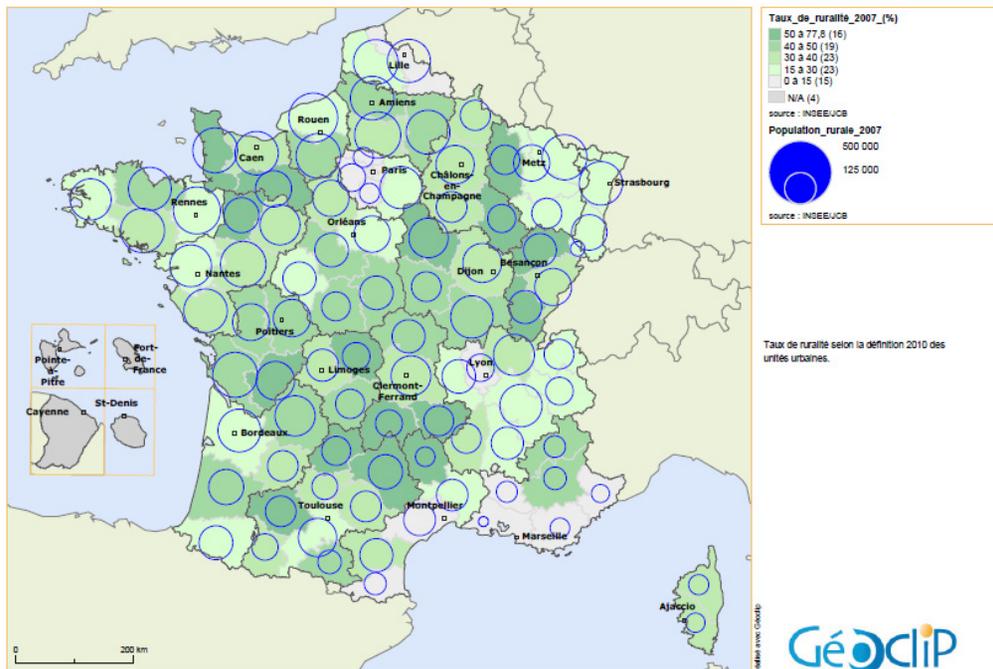
\* l'espace périurbain comptait 14 774 447 habitants en 2008.

La concentration francilienne atténue d'ailleurs cette image de la ruralité. En réalité **36 départements ont plus de 40 % de leur population vivant dans des communes rurales**, la Creuse en ayant 78 %. À l'opposé, Paris et sa petite couronne n'ont que des communes qualifiées d'urbaines. En nombre, les ruraux sont toutefois largement présents dans des départements urbanisés (le Pas-de-Calais a 250 000 ruraux pour un taux de ruralité de 17 %), voir carte ci après. L'espace rural a été « amputé » par la statistique de 19,4 % de sa surface dans la période 1999-2008 par suite de la réactualisation des aires urbaines <sup>(1)</sup>, ce qui conduit à une baisse apparente de sa population, alors qu'elle augmente à espace constant comme nous le verrons plus loin.

---

(1) Voir « Le nouveau zonage en aires urbaines », INSEE Première n°1375 octobre 2011, J.M. Floch et D. Lévy.

## PLACE DE LA RURALITÉ EN 2007 DANS LES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS



*N.B. : les communes des départements d'outre-mer sont pratiquement toutes « urbaines »*

*Source : carte établie d'après données de l'INSEE, 2011*

## B. DES DYNAMIQUES RÉCENTES QUI CONFIRMENT SA MUTATION

Depuis le diagnostic établi dans le rapport Perrin précité <sup>(1)</sup>, les transformations des territoires ruraux ne présentent pas d'inversions radicales par rapport à des mouvements qui étaient engagés depuis une trentaine d'années déjà. Les données récentes viennent cependant conforter un certain nombre de tendances jugées alors incertaines, et apporter parfois des inflexions significatives, dans les dynamiques à l'œuvre. Nous retiendrons en particulier deux points pour les aspects socio-économiques :

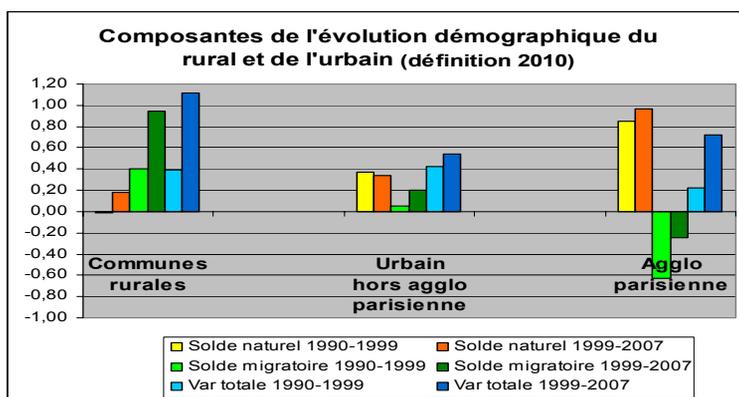
(1) Il avait identifié trois traits principaux dans les évolutions socio-économiques en cours dans les espaces ruraux :

- une évolution démographique favorable liée à l'essor de la fonction résidentielle,
- une relative persistance des activités industrielles,
- des formes particulières de valorisation économique des ressources localisées en forte mutation.

## 1. Un redressement affirmé de la population des zones rurales

Le redressement de la population rurale se confirme après une longue phase d'exode et de déclin, depuis maintenant plusieurs recensements, sous l'effet de la montée d'une forte attractivité résidentielle. Les chiffres de 2008 montrent que les zones rurales bénéficiaires ne sont plus celles des seules périphéries urbaines, mais concernent des territoires plus à l'écart de l'influence directe des métropoles, autrefois considérés comme en voie de désertification.

Depuis 2000, les gains migratoires des communes rurales ont fortement progressé et sont supérieurs à ceux des villes (en %). Le mouvement naturel (naissances - décès) auparavant négatif, y est maintenant devenu positif, si bien que la croissance démographique rurale est maintenant alimentée par les deux composantes, migratoire et naturelle comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : d'après données de l'INSEE 2011

Géographiquement, les dynamiques démographiques récentes du monde rural s'organisent sous la double influence de la distance à une grande ville (surtout lorsqu'elle est en croissance) et des aménités du cadre de vie. L'évolution des zones rurales et des zones urbaines sont très liées (illustré par la carte en annexe).

La consolidation des « petites villes »<sup>(1)</sup> participe à ce mouvement. Alors qu'elles ressortaient comme en difficulté depuis une longue période, elles vont désormais un peu mieux : les trois-quarts des unités urbaines de 3 000 à 30 000 habitants ont gagné des habitants entre 1999 et 2008. Ce n'est évidemment pas le cas de celles dont l'économie reposait sur une mono-activité industrielle, militaire, thermique... (Revin, Mortain, Vittel, Morez, par exemple), mais d'autres ont su miser sur leur centralité, leur place dans la réorganisation des services, leur

(1) Il s'agit des gros chefs lieux de cantons ou petites sous-préfectures qui encadrent le milieu rural, et qui sont un élément important de son organisation et de l'animation des territoires locaux.

patrimoine historique, leur potentiel touristique, la fonction résidentielle... pour trouver de nouvelles voies de progrès <sup>(1)</sup>.

## **2. Une économie et une société rurale recomposées**

La société rurale se transforme profondément dans cette même période. La diversité socioprofessionnelle des populations rurales était déjà chose acquise avec le recul du nombre des agriculteurs. Les ouvriers y sont devenus la catégorie la plus nombreuse, la population rajeunit avec l'arrivée des nouvelles populations.

Le contexte économique beaucoup plus concurrentiel pour les activités rurales et renforcé par la crise de 2008, fragilise les activités traditionnelles. La diversification des fonctions et des activités présentes sur les territoires ruraux, est marquée par une forte montée des activités tertiaires.

La mobilité, imposée ou souhaitée, est largement partagée par les actifs et les résidents, elle a changé les rapports avec la ville, mais elle relègue aussi les populations « captives » (jeunes et personnes âgées). Elle est cependant rendue plus indispensable avec la perte de nombre de services locaux que l'on tente de recentrer dans les petites villes et pôles ruraux. C'est pourquoi le désenclavement (non achevé) par les infrastructures de communication de tous types, est une revendication première des habitants.

Le renouvellement du parc de logements a été très fort (plus de 100 000 logements annuels) et a permis une modernisation de l'habitat. Il est accompagné de la montée des résidences secondaires et des fréquentations saisonnières.

Enfin on constate une forte pénétration des attributs et des pratiques de ce que l'on appelle « la société de l'information », qui réduit l'isolement, incite à de nouvelles initiatives, mais peut aussi impliquer de nouvelles frustrations.

**Au total, cette mutation des espaces ruraux reconfigure les besoins en matière d'équipements et de services aux populations, avec une donne nouvelle pour l'aménagement rural : il s'agit d'accompagner le renouvellement des territoires ruraux plus que d'en contenir le déclin.**

## **C. DES SPÉCIFICITÉS QUI S'AFFIRMENT, MAIS EN CHANGEANT DE NATURE**

Les spécificités fondamentales des campagnes : forte présence de l'agriculture, mode de vie rural, faible peuplement, ont disparu, sauf la dernière.

La première caractéristique des zones rurales en France demeure en effet leur **faible densité démographique** comparativement à celle d'autres pays

---

(1) Voir J.-P. Laborie « Les petites villes face à la métropolisation : la perte d'une spécificité », Université de Toulouse-Le Mirail, publié le 24 août 2005.

(35 habitants par km<sup>2</sup>). Ce trait particulier n'est pas en soi un handicap, mais il joue un rôle très important dans les processus d'aménagement (atteinte des masses critiques, organisation des services et des acteurs), la coopération entre territoires et la sociabilité. En lien avec cette caractéristique, les espaces ruraux disposent aussi d'un patrimoine naturel indispensable à la reproduction des grands cycles de la nature et pour le fonctionnement de la société urbaine actuelle.

Sur le plan des activités économiques, **l'agriculture a depuis longtemps perdu son statut d'activité principale**. Elle n'offrait déjà en 1999 <sup>(1)</sup> qu'environ 14 % des emplois locaux, (chiffre auquel on peut ajouter 5 % d'emplois dans les industries agroalimentaires). Ce poids relatif a encore baissé depuis car la population active agricole a reculé de 16 % entre 1999 et 2007. Pour la France entière la part des agriculteurs dans l'emploi total en 2007 est de 2,05 %, elle est de 0,84 % pour les salariés agricoles. Aujourd'hui, l'activité rurale est majoritairement tertiaire, constat que l'évolution ne cesse de renforcer. Cette économie conserve pourtant des spécificités autour de la petite entreprise, largement dominante en nombre comme en contribution à la production et à l'emploi, et du travail indépendant. Mais partout, la fonction productive s'efface derrière la fonction résidentielle.

S'agissant du **mode de vie rural**, il s'est aujourd'hui **fondé dans le modèle dominant** (à tort qualifié d'urbain), forgé par les médias et le consumérisme. Dans les campagnes des années 2000, les valeurs, les aspirations et les modes de vie des habitants sont très proches de ceux des villes, notamment en raison du fait que nombre de ruraux ont vécu une partie de leur vie en ville. On peut encore trouver des spécificités dans le fait que la campagne est une France de propriétaires (72 %) et de logements individuels (93 %), dans laquelle la mobilité, imposée, est totalement dépendante des transports individuels.

Dernier point, **la campagne avait une image négative qui s'est inversée**. Elle a longtemps été considérée comme à l'écart du progrès, soumise à l'exode et au déclin alors que la ville était censée assurer l'emploi pour tous, le confort de l'habitat, l'accès aux services modernes et les chances d'une promotion sociale. Ce schéma est aujourd'hui largement périmé, le rural est maintenant vécu comme le lieu d'une vie saine et équilibrée, d'une sociabilité et d'une solidarité de proximité, de la participation active au débat social et à la vie citoyenne. Son image renvoie certes à son agriculture, mais plus souvent encore à ses paysages, à la diversité et à l'authenticité de son patrimoine naturel et culturel, à un espace de liberté dans lequel il est possible de réaliser un projet de vie ou de travail conforme à ses aspirations. La notion actuelle de qualité du cadre de vie intègre de plus en plus des dimensions qui sont propres au rural, ou du moins qui sont plus faciles à satisfaire dans le milieu rural, telles que l'augmentation de la taille du logement, l'accession à la propriété, la proximité de la nature, le calme et la sécurité pour les enfants.

---

(1) Les données sur ce point ne sont pas encore disponibles pour une date plus récente.

Au total, les spécificités rurales s’atténuent, ou plutôt changent de nature : c’est aujourd’hui le recours nécessaire à la mobilité individuelle, une certaine forme d’isolement social, le déficit de services de proximité, une place importante de l’espace considéré comme bien public (les paysages la biodiversité, le patrimoine naturel et culturel...).

#### D. UNE DIVERSITÉ MAINTENUE

La diversité des campagnes était au départ fondée sur celle des potentialités agricoles, elle se porte maintenant sur l’inégal développement des activités non agricoles, de l’attractivité résidentielle et des aménités. Dans la typologie SEGESA/DATAR, les situations locales avaient été regroupées autour de trois grands archétypes : les campagnes périurbaines, les campagnes en difficulté (en déclin) et les campagnes dynamiques (nouvelles campagnes), sachant qu’une partie assez importante du territoire rural était encore en situation de transition.

La typologie multicritère réalisée (début des années 2000) avec 24 indicateurs relatifs à la démographie, les activités et l’emploi, la place de l’agriculture, aux groupes sociaux et au niveau de formation, au cadre de vie et aux revenus, sur environ 97 % du territoire avait identifié 8 groupes de cantons (c’est parmi eux qu’ont été choisis les terrains de l’analyse).

#### TYPOLOGIE DES CANTONS RURAUX

Types de cantons	Nbre	Types de cantons	Nbre
Périurbain proche	239	Economie touristique	40
En voie de périurbanisation	515	Touristique et résidentiel	245
Agricoles peu denses	480	En transition	534
Rural ouvrier	319	Petites villes	353

Source :SEGESA / DATAR

Cette typologie, en cours de réactualisation, reposait sur des diversités structurelles et il y a peu de chances qu’elle soit profondément modifiée. Les analyses des résultats des dernières enquêtes de recensement montrent cependant que les « campagnes des villes » ont continué à gagner des habitants sous l’effet des nouveaux arrivants, surtout dans les cantons « en voie de périurbanisation », plus éloignés mais où le foncier est moins cher. Les zones les plus fragiles ont réussi à stabiliser leur peuplement dans la France du centre et du midi grâce aux apports de nouvelles populations, même loin des villes. C’est moins le cas pour les campagnes industrialisées du Nord et de l’Est dont l’attractivité est faible, aujourd’hui les campagnes en déclin sont surtout des campagnes ouvrières. Les campagnes touristiques ont confirmé leur fort dynamisme, surtout celles qui cumulent l’attraction des touristes et des populations retraitées (voir graphique). Enfin, les espaces ruraux de la France de l’Ouest, alors qualifiés de « en transition » ont manifestement basculé vers des campagnes de périurbanisation à

longue distance, renforcées par des apports démographiques extérieurs (notamment de l'Île-de-France) comme le montre la vigueur de l'attractivité récente du littoral breton sud et atlantique en général.

**Le maintien des diversités du monde rural appelle des réponses spécifiques en termes d'aménagement du territoire.**

## **II. L'ÉVOLUTION DES QUATRE TERRITOIRES TESTS CONFIRME LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS**

Les quatre territoires tests choisis pour des investigations plus approfondies représentent 4 types de zones rurales identifiées dans la typologie SEGESA. Ces quatre territoires sont les suivants :

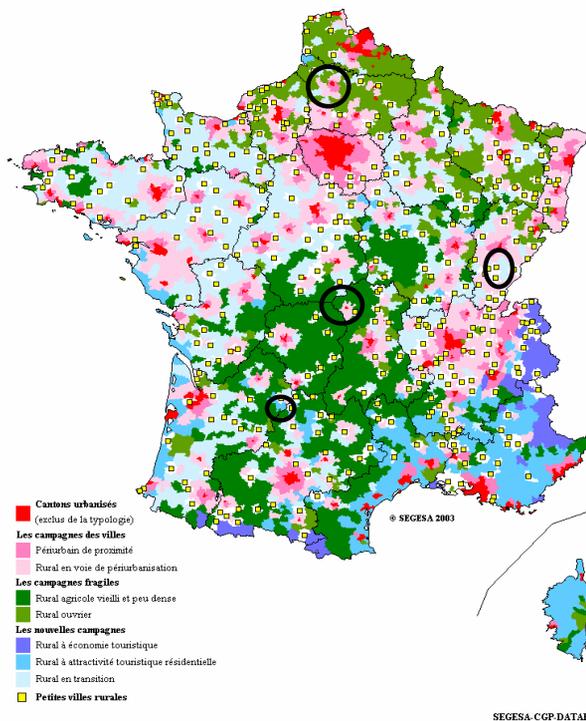
- le territoire de l'Allier (Montluçonnais) est représentatif d'un territoire rural fragile « vieilli et peu dense » lui même animé par une ville déstabilisée par la crise et la reconversion de ses industries,

- la communauté de communes (CC) de Domme appartient au type « rural à attractivité touristique et résidentielle »,

- les deux communautés de communes (CC) du Jura (Haut-Jura Arcade et Champagnole Porte du Haut-Jura) ressortent comme « petites villes rurales » fragilisées (à l'époque de la typologie) par une mono activité industrielle et le recul de leurs fonctions urbaines, elles appartiennent pour partie à la zone de montagne,

- le terrain de la Somme est inclus dans une zone en voie de périurbanisation, proche de l'agglomération amiénoise.

## Les trois France rurales



Ces territoires ont évolué de manière différenciés depuis 2000 (voir tableau en annexe <sup>(1)</sup>), sans que leurs caractéristiques structurelles en soient profondément modifiées.

### A. UNE ADAPTATION LENTE DE LA BASE PRODUCTIVE

Les activités rurales se sont diversifiées, laissant partout la première place au tertiaire (de 50 à 65 % de l'emploi), sans cependant atteindre les taux enregistrés dans les agglomérations (75 à 80 %). L'agriculture ne dépasse 10 % des emplois locaux que dans la CC de Domme (17,7 %) et dans les CC rurales de Montluçon (14,2 %). La CC Arcade (Morez) se distingue par son caractère franchement industriel (44 % de l'emploi), alors que la configuration de l'emploi dans le canton de Domme est marquée par la puissance du fait touristique :

(1) Dans ce tableau, les communautés « rurales » ont été séparées du territoire des communautés d'agglomération de Montluçon et Amiens pour plus de clarté dans l'interprétation des chiffres, de même, les CC de Champagnole et d'Arcade (Morez) ont été analysées distinctement en raison de leurs fortes différences.

Plus d'informations sur les territoires sont disponibles dans les annexes.

secteurs du commerce et du bâtiment importants, forte proportion d'employés et d'artisans, ainsi que du travail indépendant.

Le canton de Domme est le seul à gagner des emplois (bien qu'il soit le plus agricole) ; en moins de 10 ans la CC Arcade perd 15 % de ses emplois, les autres entre 1,5 % et 5 %. Les agglomérations urbaines sont en définitive les grandes gagnantes de la relocalisation de l'emploi, Amiens en gagne 15 %, Montluçon 9 % (au niveau de la communauté d'agglomération).

La présence d'industries traditionnelles, recherchée il y a 20 ou 30 ans est aujourd'hui un facteur de fragilité plus fort que le poids de l'agriculture, comme le montre le cas de la CC Arcade.

La dépendance extérieure pour assurer l'équilibre du marché du travail (mesurée par le ratio actifs résidents/emplois locaux) demeure cependant assez limitée (36 % de déficit d'emplois dans la partie rurale de Montluçon, 27 % dans la périphérie d'Amiens, 23 % à Domme) ; les CC Arcade et Champagnole sont proches d'un équilibre entre emploi et population active ; les agglomérations d'Amiens et de Montluçon sont, elles, fortement attractives <sup>(1)</sup>.

## **B. UN RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENIELLE QUI PREND DES FORMES DIFFÉRENTES**

Il est inexact de croire à l'idée que l'enclavement, la faible densité démographique et la faible taille des communautés de base sont des facteurs défavorables à la croissance de la population. Le territoire qui obtient le meilleur score en termes de progression démographique est le canton de Domme, alors qu'il est le plus loin d'une grande ville (Bordeaux et Toulouse sont à plus de 160 km), et celui qui a simultanément la plus faible taille et la plus faible densité. Il le fait en dépit d'un vieillissement qui ampute sa croissance par un déficit naturel de 0,4 % par an, grâce à une forte attractivité migratoire, qui s'exerce au delà du territoire départemental, voire national (forte installation d'étrangers).

Tous les territoires, sauf Arcade, améliorent leur tendance d'évolution démographique, pour la balance des migrations comme pour l'évolution globale. Le Montluçon rural considéré comme très fragile regagne quelques habitants, le Champagnole se stabilise, la périphérie Amiénoise fait preuve d'un dynamisme tempéré par la faible croissance d'Amiens sur le plan général.

Pour la fraction rurale des quatre territoires, l'installation de nouvelles populations est bien la clé du redéveloppement des communes, mais elle y prend des formes différentes. Pour Amiens et Montluçon, il s'agit d'un processus de type périurbain avec construction de lotissements et accueil de populations à revenus modestes travaillant dans l'agglomération. Champagnole et Morez ont du mal à

---

(1) Les parties urbaines de nos territoires ont été séparées dans ce calcul (voir tableau en annexe).

endiguer l'exode lié à la désindustrialisation, alors que Domme<sup>(1)</sup> est dans une logique d'accueil résidentiel, ouverte sur des apports lointains et des initiatives dispersées sur le territoire. Les conditions de vie, la qualité des paysages, l'image patrimoniale y font la différence.

**L'attractivité résidentielle** n'est cependant pas le seul facteur de croissance, elle **doit** en effet **se transformer en économie résidentielle**, c'est-à-dire décliner des investissements, des activités économiques et des emplois sur place. C'est pourquoi, lorsque l'attractivité touristique va de paire avec l'attractivité résidentielle permanente, la croissance est forte car elle induit de nouveaux emplois.

### C. QUATRE TERRITOIRES QUATRE PROBLÉMATIQUES

En synthèse de l'analyse des quatre terrains (des « fiches techniques » plus détaillées sont en annexes), on peut résumer :

- **Les campagnes du Montluçonnais** demeurent une zone agricole de faible densité, dont la sortie de crise est liée à la dynamique montluçonnaise.
- **Le canton de Domme en Sarladais** connaît un fort développement fondé sur ses valeurs patrimoniales, une attractivité touristique et résidentielle soutenue par les initiatives locales.
- **Les territoires de la montagne Jurassienne** : Morez (Arcade) est une capitale industrielle en difficulté qui cherche les voies de son renouvellement; Champagnole, un vaste territoire qui résiste grâce à des activités plus diversifiées.
- **Les campagnes du sud-ouest Amiénois** : une société d'ouvriers et d'employés, en croissance modérée, sur fond de grande agriculture et de forte polarisation métropolitaine.

**Ainsi donc, des reconversions sont partout à l'œuvre, mais sur des modèles différents dans leurs besoins et leurs formes d'expression, une base économique équilibrée et une attractivité résidentielle génératrice d'activités nouvelles sont les garants du maintien local de l'emploi.**

---

(1) La CC de Domme dispose de plus de 36 % de résidences secondaires, sa dynamique de construction neuve est élevée (22 % du parc de logements a été construit dans la période récente). Elle reçoit des milliers de visiteurs chaque année, par exemple la bastide de Domme avec 1 000 habitants permanents et 1 million de visiteurs par an, d'après l'office de tourisme.

### III. UNE POLITIQUE RURALE RENOUVELÉE ET PLUS INTÉGRÉE

#### A. UNE ACTION DE LONGUE DATE, RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Après une longue phase durant laquelle les priorités de la politique rurale ont été accordées au développement agricole et à l'équipement de base des communes sous l'égide du ministère de l'agriculture, l'État prend conscience de la nécessité d'élargir le champ de ses interventions en faveur de l'espace rural et d'y intéresser tous les ministères. La création de la DATAR va constituer un point de départ pour imaginer et coordonner ces politiques, l'aide à « l'expansion rurale » figure d'ailleurs explicitement dans ses objectifs initiaux. La Commission Nationale de l'aménagement du territoire (CNAT), sous la présidence de Philippe Lamour, établit **dès 1964 un rapport d'orientation sur l'aménagement du territoire rural**. Dès lors, trois directions vont être constamment privilégiées dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement concernant les zones rurales : le soutien économique aux zones les plus fragiles, la recherche de solutions adaptées pour maintenir le niveau des services au public, l'aide à l'organisation des acteurs, notamment à travers l'intercommunalité.

Les politiques mises en place ont été en permanence réactualisées pour tenir compte des grands événements de chaque époque : décentralisation, décloisonnement et diversification économique du monde rural, interrelations plus fortes avec la ville, prise en compte des nécessités du développement durable.

**Dans la période récente, trois temps majeurs** en ont redessiné les contours :

- le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) « rural » de septembre 2003 indique que l'enjeu de l'action publique devient multiple : trouver les moyens de préserver des espaces en jouant sur le foncier dans les campagnes des villes ; accompagner l'essor des nouvelles campagnes ; créer une dynamique dans les campagnes les plus fragiles en appliquant les principes de solidarité ; garantir, dans l'ensemble de l'espace rural, une égalité des chances en donnant accès à des services de qualité et aux technologies de communication les plus modernes ;

- la loi du 23 février 2005 (« LDTR ») sur le développement des territoires ruraux qui s'en est suivie et qui a traduit la volonté du gouvernement de donner de nouvelles perspectives aux territoires ruraux. Dans ses attendus, elle prend acte d'une réalité forte : *« le monde rural ne se confond plus avec le monde agricole même si celui-ci joue un rôle irremplaçable au cœur de nos territoires »*. Elle *« s'inscrit dans une volonté de réduire le clivage culturel entre les villes et les campagnes et accompagne largement le mouvement des populations « néo-rurales », traits d'union entre le monde urbain et le monde rural. »*. Il en est sorti de nombreuses mesures, dans différents domaines, qui sont en application sur le terrain ;

- à la suite des Assises des territoires ruraux (organisées d'octobre 2009 à février 2010) <sup>(1)</sup>, le CIADT du 10 mai 2010, consacré pour partie aux territoires ruraux, le Gouvernement a adopté un plan d'action en faveur des territoires ruraux dans lequel il a décidé de poursuivre ou d'amplifier des dispositifs en cours et d'en proposer de nouveaux. Ces derniers ne sont pas encore en application ou du moins n'ont pas pu donner d'effets observables.

## B. UNE OFFRE VARIÉE D'OUTILS ET DE MOYENS

De nombreux dispositifs de soutien au développement des territoires ruraux qui existaient en 2000 ont été maintenus, d'autres ont été mis en place ces dernières années. Certains sont dédiés aux seules zones rurales, d'autres affichent des déclinaisons spécifiques pour le rural, d'autres enfin sont des dispositifs de « droit commun » mais qui intéressent particulièrement ces territoires parce qu'ils concernent des publics surtout présents en zone rurale. On peut les regrouper autour de plusieurs thématiques.

### UNE TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT POUR LES ZONES RURALES

Dispositifs	Développement économique	Services et vie quotidienne	Services publics	Accessibilité logement
- dédiés au rural	ZRR, CESP	Maintien du dernier commerce, création de multi-services	Charte Services publics	
	LEADER / PER			
- à déclinaisons spécifiques	AFR, OCM	FISAC « Rural », « Contrat de présence postale »	Relais poste	OPAH-RR
- de droit commun intéressant surtout le rural		Maisons de santé pluridisciplinaires	Opération « + de services au public »	Téléphonie mobile et haut débit Aide précarité énergétique
	Mesures du FEADER			

Note explicative :

ZRR : zones de revitalisation rurale ; CESP : contrat d'engagement de service public ; LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale ; PER : pôles d'excellence rural ; AFR : aides à finalité régionale ; OCM : Opération collective de modernisation ; FISAC : Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ; OPAH-RR : Opération programmée d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale ; FEADER : Fonds européen agricole de développement rural.

(1) 80 000 personnes, représentant les acteurs locaux et nationaux, ont, au total, pris part à ces assises.

## 1. Les dispositifs visant à favoriser le développement économique

Plusieurs dispositifs ont été mis en place, dont certains propres aux territoires ruraux et d'autres pour aider aux restructurations industrielles, mais qui ont des effets dans le monde rural :

- **les zones de revitalisation rurale (ZRR)**. C'est une des rares dispositions qui s'applique exclusivement à des territoires ruraux (une fraction d'ailleurs),

- **les interventions du fonds national de revitalisation du territoire (FNRT)**. Géré par OSEO, il concerne les territoires touchés par des restructurations économiques. Il permet de soutenir les entreprises de 10 à 500 emplois dans leurs projets de développement de l'emploi ou de maintien d'activité, en leur octroyant des financements et prêts sans garanties,

- **les contrats de site et contrats territoriaux**, conçus pour permettre, sur un périmètre délimité, la constitution d'un partenariat actif entre l'État, les collectivités locales concernées, les organismes consulaires et autres acteurs économiques locaux, pour l'élaboration rapide d'un plan d'actions d'accompagnement fondé sur un diagnostic territorial partagé et des axes stratégiques communs. Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires (crédits exceptionnels et crédits de droit commun),

- **les aides à finalité régionales (AFR)**, encadrées par la réglementation européenne, qui ont connu une restriction drastique de leur zonage d'éligibilité par la Commission européenne, et qui risquent encore d'être amputées,

- **le « Programme actions locales interentreprises en zones d'emploi » (Alizé®)**, qui propose aux grandes entreprises de s'impliquer durablement sur leur territoire d'implantation en accompagnant les PME et PMI de leur bassin d'emploi ayant un projet de développement,

- **le dispositif local d'accompagnement (DLA)**, qui est un dispositif territorial d'appui aux activités et services d'utilité sociale,

- **le dispositif « Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » (NACRE)**, qui permet d'accompagner le porteur de projet de création ou de reprise d'entreprise, en lui proposant un appui technique et financier,

- **le chèque emploi-service universel (CESU) bancaire ou « préfinancé »** qui constitue un moyen de paiement pour les rémunérations des services à la personne, particulièrement adapté aux zones rurales, là où les services publics et privés font défaut <sup>(1)</sup>,

---

(1) Voir, *Services à la personne en Rhône-Alpes : des marges de progression importantes*, La lettre de l'Insee Rhône-Alpes, n° 134, nov. 2010.

- le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC), dont l'objet est de favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des petites entreprises du commerce, qui on le sait, sont particulièrement nombreuses en milieu rural,

- les « **grappes d'entreprises** », dispositif qui concerne essentiellement les TPE/PME, lancé en 2009 et mis en œuvre par la DATAR, avec pour objectif de créer « de la croissance, des richesses et des emplois ». Deux appels à projets se sont succédés (2009 et 2010) et 116 lauréats retenus au total dans toute la France, y compris rurale. Elles intéressent notamment l'agroalimentaire.

## **2. Les dispositifs visant l'amélioration des services et de la vie quotidienne des populations**

Il s'agit d'un vaste chantier qui vise à garantir un socle de services essentiels à la population qui soit adapté aux nouveaux modes de vie des ruraux, de manière similaire à celui des urbains. Cela concerne :

- la **santé** et les services à la **petite enfance** et aux **personnes âgées**, domaines dans lesquels interviennent surtout les conseils généraux ;

- les **maisons de santé pluridisciplinaires**, par le CIADT du 11 mai 2010 au nombre de 250 qui seront financées sur la période 2010-2013 et qui concernent en premier chef des territoires à dominante rurale ;

- les **contrats d'engagement de service public** (CESP) qui visent à inciter les jeunes professionnels de santé à exercer dans les territoires ruraux (bourses d'étude, logement mis à disposition...) ;

- l'expérimentation de services en commun « **+ de services au public** », avec un accord national en septembre 2010 et une phase d'expérimentation engagée dans 23 départements pilotes (le plus souvent ruraux) à compter de juillet 2011 ;

- le « **contrat de présence postale territoriale** » signé, le 26 janvier 2011 pour 2011-2013, par les ministres en charge de l'aménagement du territoire, de l'économie et de l'industrie, le président de l'association des maires de France (AMF) et le PDG du Groupe La Poste.

- S'agissant du **commerce en milieu rural**<sup>(1)</sup>, les objectifs des aides publiques sont à la fois de lutter contre la désertification des territoires (la sauvegarde du dernier commerce par exemple), encourager l'installation dans les zones qui sont en déficit d'activité, contribuer à la rénovation des commerces de petites villes et encourager les actions collectives de commerçants ;

---

(1) Ces dispositifs relèvent aussi des aides au développement économique.

- pour l'offre de **services culturels** en milieu rural, les préfets peuvent financer, à titre d'expérimentation, certains projets d'équipement numérique des salles des fêtes (à vocation intercommunales) sur la dotation globale d'équipement. Pour les **équipements sportifs**, il s'agit surtout d'adapter les normes pour mieux prendre en compte les spécificités des territoires ruraux.

### 3. Les services publics de l'État

La notion de services publics s'est largement transformée, dans son contenu et ses modalités de prise en charge, d'une part avec la décentralisation, d'autre part avec la privatisation ou le conventionnement de certains services à de grands opérateurs (La Poste, SNCF...). Dans cette approche, on se réfère de plus en plus à la notion de services au public. Les bases de cette nouvelle approche ont été fixées dans le CIAT de 2003, avec la création de la conférence nationale des services publics en milieu rural, le rapport Durieu <sup>(1)</sup>, et la signature par le Premier ministre en juin 2006, avec l'association des maires de France (AMF) et 14 partenaires accomplissant des missions de service public, d'une **charte sur les services publics en milieu rural**. Les trois axes de cette charte sont : une meilleure écoute des citoyens, une aide financière au soutien des services publics en milieu rural et la mise en place de **points d'accueil administratifs polyvalents**.

Le rôle de ces points n'est pas de se substituer aux organisations de services existantes, mais d'offrir aux ruraux un espace d'accueil où ils pourront trouver de l'information, des permanences, un accompagnement afin de maintenir ainsi les services dont la population locale a besoin. Il s'agit souvent de **maisons de services publics** (instaurées dès 1998) qui sont des lieux d'accès aux services publics et au public, mais aussi de **relais services publics**, que la circulaire du 2 août 2006, permet de labelliser.

Le plan d'action en faveur des territoires ruraux de mai 2010 propose également une meilleure diffusion des informations à destination des élus et des collectivités, ainsi qu'un soutien logistique à l'élaboration de projets pour les territoires. Il défend ainsi une meilleure prise en compte par les politiques publiques de la dimension rurale.

La mise en œuvre de la **RGPP** <sup>(2)</sup> comme la réforme de l'administration territoriale de l'État (**RÉATE**) ont aussi des incidences sur l'offre de services publics dans les territoires ruraux. La RGPP, qui vise des économies (nécessaires) par la réorganisation des services sur le territoire, implique nécessairement des fermetures dans les territoires de plus faible densité. Les modalités de substitution lorsqu'elles sont proposées permettront-elles de répondre aux besoins, cela n'est pas certain. Le principal interlocuteur des élus ruraux devient la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) qui met en œuvre les

---

(1) Voir rapport présenté le 17 novembre 2005 par Paul Durieu.

(2) Révision générale des politiques publiques.

politiques d'aménagement et de développement durables des territoires, en regroupant les questions ayant trait à la politique agricole, l'urbanisme, le logement, la prévention des risques naturels, les transports, la sécurité portuaire, gens de mer et de la pêche <sup>(1)</sup>... C'est une meilleure garantie de coordination mais aussi un certain éloignement des personnels de l'État.

#### **4. Les dispositifs visant à désenclaver les territoires et améliorer le logement**

Les mesures présentées dans les divers CIAT visent à maintenir et à renforcer la continuité entre les territoires ruraux et les territoires urbains, en assurant la mobilité de leurs habitants et en leur offrant les moyens de communication les plus performants : internet haut et très haut débit, téléphonie mobile, transports ferroviaires et routiers, modes de transports innovants. Ils sont déclinés autour de plusieurs mesures :

- l'amélioration de la couverture des territoires ruraux en téléphonie mobile et en internet haut débit,

- le déploiement de l'internet très haut débit sur l'ensemble du territoire à partir de 2010,

- assurer une desserte de qualité des territoires ruraux et améliorer l'offre de mobilité (trains « intercity », l'offre de transport multimodale...).

La **question du logement** fait depuis longtemps partie intégrante des politiques rurales, mais ses priorités ont totalement changé. Autrefois axées prioritairement sur l'amélioration du confort des logements (le parc s'est maintenant rajeuni) et la résorption de la vacance (son taux a fortement diminué), les actions visent aujourd'hui très largement la précarité énergétique et l'habitat indigne.

Le plan national de **lutte contre la précarité énergétique**, lancé en janvier 2010, dans le cadre du pacte de solidarité écologique porté par le Gouvernement se traduit par la mise en place d'un « fonds national d'aide à la rénovation thermique des logements privés » dont la gestion a été confiée à l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH). L'objectif de ce plan : réhabiliter en 8 ans (d'ici 2017) le logement des 300 000 propriétaires modestes en situation de forte précarité énergétique, situés, notamment en milieu rural (50 % des logements aidés).

De son côté, l'habitat indigne, qui s'est affirmé ces dernières années comme un enjeu majeur de la politique du logement, est resté longtemps sous-estimé notamment, en milieu rural.

---

(1) Elle regroupe les ex DDE, DDAF, DDAM, ainsi qu'une partie des services « environnement » des préfectures.

## 5. Les dispositifs de projets intégrés et innovants

Deux dispositifs sont mis à part, car ce ne sont pas des dispositifs thématiques, mais des démarches plus transversales, soutenues en raison de leur caractère innovant et multisectoriel. Il s'agit des **pôles d'excellence rurale (PER)** et des démarches des **groupes d'action locale (GAL) LEADER**.

Afin de répondre aux problèmes qui se posent dans les espaces ruraux, l'Union européenne finance, depuis 1989, l'initiative « LEADER » (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) qui propose une méthode de développement associant les acteurs locaux, au devenir de leur territoire, en partenariat avec le secteur public et privé, autour de stratégies et de projets innovants. Cofinancée par des fonds nationaux, elle a mobilisé 40 GAL entre 1989 et 1993, 179 de 1994 à 1999, 140 de 2000 à 2006, plus de 210 dans sa nouvelle formule (2007-2013), financée par le FEADER.

Les pôles d'excellence rurale (PER) sont des initiatives locales sélectionnées au niveau central, dans le cadre d'appels à projets ; deux appels de deux vagues en 2005/06 (379 PER retenus) et en 2010/11 (265 PER) ont eu lieu. Ces dynamiques de pôles ont été orientées vers des thématiques prioritaires :

Pour la première génération :

- la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques,
- la valorisation et la gestion des bio-ressources,
- l'offre de service et l'accueil de nouvelles populations,
- les productions industrielles, artisanales et de services localisés.

Pour la seconde génération :

- développer les activités économiques et valoriser les atouts des territoires ruraux,
- faciliter la vie quotidienne des populations rurales.

Ces deux dispositifs ont connu un succès important en dépit des contraintes administratives qui y sont attachées et de la mise en concurrence des projets, qui impliquent le risque de ne pas être retenus.

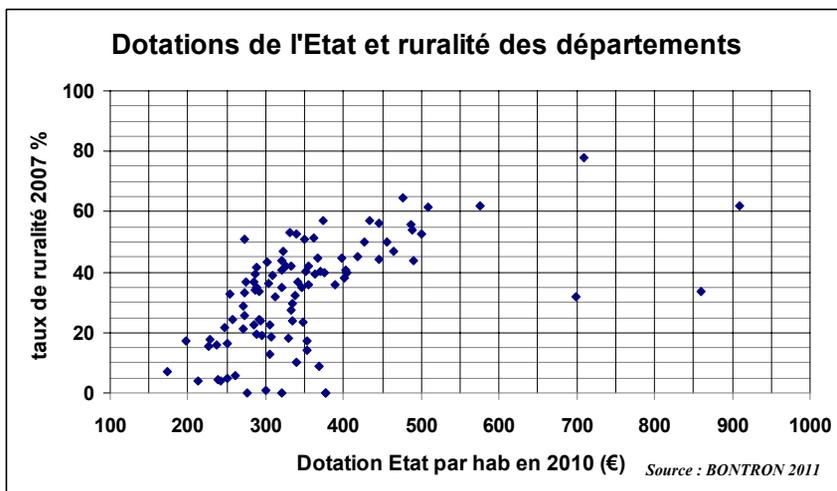
S'agissant des moyens financiers mis à disposition des territoires ruraux, il faut signaler la création du fonds européen FEADER en 2003 devenu « l'instrument unique du financement de la politique de développement rural ». Il a été doté de 1,7 milliard d'euros pour les 21 volets régionaux du Programme de développement rural hexagonal (PDRH) et finance, au delà de l'agriculture, des opérations concernant des publics non agricoles pour :

- des mesures agro-environnementales (axe 2),
- la diversification économique et la qualité de la vie en zone rurale (axe 3),

- les programmes de l'approche LEADER (devenu l'axe 4).

Enfin, le FEDER, intervient largement dans les territoires ruraux comme l'a montré l'analyse de la « contribution des programmes opérationnels FEDER 2007-2013 au développement des territoires ruraux » d'EDATER/SEGESA <sup>(1)</sup>.

On ne dispose pas d'un tableau global sur les financements de l'État aux territoires ruraux, mais les chiffres montrent que les dotations d'État en direction des départements ruraux, sont plus fortes que dans les départements très urbanisés, à l'exception de ceux marqués par une place importante des industries en crise.



Les politiques de l'État en faveur du monde rural, même si on peut les juger insuffisantes sur certains points, n'ont jamais été figées. De grands rendez-vous avec les acteurs ont été régulièrement organisés pour reformuler les stratégies, la décentralisation a largement contribué aussi à cette adaptation. Une adaptation qui a également dû intégrer l'articulation avec les politiques européennes. On peut cependant estimer que leur mise en cohérence avec les politiques urbaines reste encore insuffisante en dépit de la mise en place progressive des SCOT.

(1) Résumé : [http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/contribution\\_des\\_po\\_feder.pdf](http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/contribution_des_po_feder.pdf).



## DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

### I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES

Les questionnements de l'évaluation demandée, tels que décrits dans différents paragraphes de l'appel d'offres, ne relèvent pas toujours d'une démarche d'évaluation et n'impliquent pas toujours le soutien financier de l'État. En accord avec les rapporteurs du CEC, elles ont été reformulées sous cinq questionnements principaux, s'appliquant à chacun des quatre territoires analysés et aux différents domaines de l'action de l'État (activités économiques, services, vie quotidienne...) :

***Q1 : Quelle a été la mobilisation et l'efficacité des dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux ?***

- Quelle a été la mobilisation effective des dispositifs et des crédits de l'État sur les territoires ?

- Quels sont les effets attendus et obtenus ?

***Q2 : Les modalités d'intervention de l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles pertinentes ?***

- Le périmètre des différents zonages est-il cohérent ?

- Les procédures d'appels à projet sont-elles pertinentes ?

- Les thématiques d'intervention retenues sont-elles cohérentes avec les besoins ?

***Q3 : Les politiques mises en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles cohérentes et coordonnées ?***

- Les politiques de l'État sur le terrain sont-elles coordonnées et cohérentes entre-elles ?

- Les politiques de l'État sont-elles coordonnées et cohérentes avec celles des collectivités territoriales ?

- Les politiques de l'État en faveur des zones rurales sont-elles cohérentes avec celles de la ville et de l'aménagement du territoire en général ?

***Q4 : Les gouvernances locales sont-elles en capacité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement des territoires ruraux en adéquation avec les objectifs nationaux ?***

- Les territoires locaux sont-ils en capacité de concevoir seuls des stratégies de développement ?

- Les territoires disposent-ils des ressources humaines et des moyens adéquats ?

- Les projets de restructuration de l'intercommunalité qui sont en cours peuvent-ils améliorer les choses ?

***Q5 : Quels sont les leviers possibles de développement dans les différents types de territoires ruraux et le rôle attendu de l'État ?***

- Quels sont les leviers et perspectives d'évolution possibles pour les espaces ruraux ?

- Comment l'État peut-il mieux répondre aux besoins et attentes exprimés par les acteurs locaux ?

Les pistes d'amélioration et recommandations formulées en réponse à chacune de ces questions figurent dans des encadrés au cours du texte.

**Nota** : Les investigations de terrain permettent d'apporter des matériaux à la réflexion et aux jugements portés sur les politiques publiques mises en œuvre pour le développement et l'aménagement des zones rurales, mais à elles seules elles ne permettent pas de répondre à l'ensemble des questions évaluatives. Ceci demande en effet plus de recul que ne peuvent en avoir les acteurs de terrain, plus de comparaisons dans l'espace et dans le temps, ainsi que l'intégration d'évaluations nationales plus globales.

## **II. QUELLE A ÉTÉ LA MOBILISATION ET L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ?**

### **A. UN ESSAI DE BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT : ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE**

**Nota** : L'essai de bilan quantitatif des financements de l'État dans les quatre territoires a été relativement décevant, il ne permet pas d'apporter une vision consolidée des aides de l'État. L'analyse s'est donc concentrée sur les données suivies dans la base PRESAGE par l'ASP sur 7 programmes et dans la base OSIRIS pour le FEADER.

La base PRESAGE, gérée par l'Agence de services et de paiements (ASP), suit les informations financières de plusieurs dispositifs ou programmes, depuis leur programmation jusqu'à leur clôture : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Contrats de projet État-région (CPER), Contrat de projets interrégional Plan Rhône (CPIER), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), mission budgétaire « politique des territoires » et Pôles d'excellence rurale (PER). Elle est exhaustive sur ces champs, et renseignée presque en temps réel. Seules ont été retenues les opérations

comportant pour partie des fonds d'État. PRESAGE ne comporte cependant, pas tous les soutiens aux territoires ruraux, notamment ceux de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ou du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Les résultats des traitements des bases de données Présage, qui comportent les actions programmées de 2007 à 2011 (partiel) des 7 programmes suivis, figurent en annexes. En synthèse, trois constats principaux se dégagent :

**- des dotations qui varient fortement selon les territoires d'études :** on observe des différences importantes selon les territoires avec des cofinancements d'État pouvant varier de 6 euros/habitant pour la CC du canton de Domme où deux opérations seulement sont enregistrées, et 152 euros/habitant pour la CC Arcade. Elles peuvent en partie s'expliquer par les calendriers des opérations propres à chaque territoire (nous ne sommes qu'à mi parcours de certains programmes), mais aussi par la capacité des territoires à mobiliser les financements existants. Or, la capacité d'ingénierie de projet n'est pas homogène dans tous les territoires ; ainsi, le territoire Arcade qui obtient le taux de financement le plus important dispose d'outils d'interventions comme le Parc naturel ou le pays du Haut-Jura sur lesquels il peut s'appuyer pour monter et animer des projets ;

**- un taux moyen d'intervention de l'État d'environ 8 % qui met en évidence des différences notoires selon les territoires :** le taux varie de 6 % pour le pays de la Vallée de Montluçon et la CC de Champagnole à 20 % pour les autres territoires (sur les seules opérations cofinancées) ;

**- près de la moitié des cofinancements de l'État concernent les domaines de l'économie et du tourisme :** en matière d'économie, il s'agit principalement d'aides en direction des artisans / commerçants (rénovation de commerce, acquisition de matériels...). En matière de tourisme, les aides portent sur l'aménagement de sites touristiques et le soutien à l'hébergement ;

**- 70 % des financements de l'État sont des contreparties** à des opérations des programmes opérationnels du FEDER ou des opérations de la mission budgétaire « Politique des territoires ».

Sur l'ensemble du territoire métropolitain (ces données extraites d'OSIRIS n'ont pas pu être mobilisées sur les 4 terrains étudiés) le Plan de développement rural national qui bénéficie du FEADER a financé depuis 2007, sur le seul axe 3 environ 2 400 projets d'entreprises et de formation d'acteurs économiques, et 3 700 projets de mise en valeur du patrimoine ; sur l'axe 4, 955 projets ont été adoptés au bénéfice des GAL LEADER. La part de l'État dans le financement total apparaît moins forte vers les bénéficiaires non agricoles.

## B. ANALYSE QUALITATIVE DE L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS D'INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### 1. Attractivité économique

En matière de développement économique, les territoires de notre échantillon peuvent élarger principalement sur trois dispositifs d'État : deux dispositifs liés à un zonage - les aides à finalité régionale (AFR) et les zones de revitalisation rurale (ZRR) - et le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)<sup>(1)</sup>. On peut y adjoindre les soutiens accordés dans le cadre des pôles d'excellence rurale (PER).

#### a) Les zonages d'État : AFR et ZRR

##### ZONAGES D'ÉTAT ET AIDES DU FISAC

Dispositifs mobilisés :	Allier	Dordogne	Jura	Somme
- les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR)	X	X	X	-
- les aides à finalité régionale (AFR) : primes et exonération	X	-	X	-
- les aides du FISAC	X	X	X	X

Créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (« loi Pasqua ») du 4 février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique. Le classement en ZRR permet aux entreprises de ces territoires de bénéficier d'avantages fiscaux, notamment lors de leur création. La loi relative au développement des territoires ruraux (« LDTR ») du 23 février 2005 a accru les dispositifs fiscaux et mieux pris en compte les regroupements intercommunaux pour que les actions menées dans les communes en ZRR soient plus efficaces.

Les aides à finalité régionale (AFR), définies dans le cadre de la réglementation européenne, sont destinées aux grandes entreprises et PME, elles permettent de subventionner principalement l'investissement productif (bâtiments, terrains, équipements) et/ou la création d'emplois liés à l'investissement (coût salarial des emplois créés sur 2 ans).

Pour ces deux types d'interventions, les outils de suivi mis en place à ce jour ne sont pas vraiment mobilisables, et ne semblent en tout cas pas suffisants pour permettre de donner, tant à l'État qu'aux acteurs locaux, une bonne lisibilité de leurs efficacités. **En effet, il n'existe pas de dispositif de suivi** (sauf pour les exonérations de charges sociales au niveau national) permettant de mesurer le

(1) Le FISAC Rural intervient dans les communes de moins de 3 000 habitants depuis 2010, 2 000 habitants avant.

coût, les réalisations (nombre de bénéficiaires, profils des entreprises...) et les effets des interventions impulsées par ces outils. Ce constat figure dans l'évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) conduite en novembre 2009 par des corps d'inspection de l'État <sup>(1)</sup>.

Toutefois, les échanges avec les différents acteurs locaux rencontrés sur le territoire permettent de dégager plusieurs constats, plutôt qualitatifs, quant à l'efficacité de ces soutiens sur les quatre territoires étudiés :

i) Des dispositifs jugés complexes

Cette complexité se vérifie notamment au regard :

**- de la multiplicité des bénéficiaires potentiels**

Les deux dispositifs comportent en effet de nombreuses mesures et concernent des bénéficiaires multiples (chefs d'entreprises, artisans ou commerçants, professionnels de la santé, investisseurs touristiques, employeurs associatifs...) qui agissent tous dans des sphères professionnelles différentes et qui **sont plus souvent dans des logiques de filières que dans des logiques de territoires.**

**- de la technicité des mesures**

Elles combinent, pour chaque bénéficiaire une multitude de conditions, et des critères d'éligibilité précis qui renvoient à de multiples formes d'allègement fiscaux, de niveaux et de durées d'exonération. Cette **complexité** (qui vise sans doute à éviter les effets d'aubaine) est souvent difficile à appréhender par les acteurs locaux (entreprises, collectivités locales...).

ii) Un déficit d'information et d'animation autour de ces dispositifs mais pouvant varier selon les territoires

Il ressort de nos investigations auprès des acteurs locaux, mais également via les précédentes évaluations conduites sur ces sujets, que les bénéficiaires potentiels des mesures ZRR et AFR, **semblent peu informés de l'existence du dispositif** et que les structures locales (collectivités, chambres consulaires...) auxquelles ils s'adressent ne sont pas toujours en mesure de les renseigner précisément. L'information auprès des bénéficiaires se fait généralement au « coup par coup » dès lors qu'un projet d'entreprise (implantation, extension) est détecté sur le territoire.

« Pour bénéficier des ZRR, il faut avoir un bon comptable. » (Dordogne)

---

(1) Évaluation conduite par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), les Conseils généraux de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD).

L'évaluation des mesures en faveur des ZRR, conduite en novembre 2009 par des corps d'inspection de l'État précise en outre que « *l'absence de pilotage au niveau local en fait un dispositif sans dynamique propre, peu coordonné avec la logique de projets qui prévaut aujourd'hui dans le développement économique rural* ».

Localement, les communautés de communes disposent rarement d'une équipe technique capable de « décoder » les textes et de renseigner pleinement les demandeurs. Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent des différences dans l'information des dispositifs de zonage et leurs appropriations. Cette dernière dépend fortement de la qualité des relations entre les acteurs des territoires. **Ainsi, les acteurs du Jura se sont bien approprié le zonage AFR car il existe un réseau de développement économique, animé par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui réunit mensuellement les principaux acteurs économique du département.** Ces réunions sont l'occasion d'échanger sur les projets d'entreprises et des territoires et sur les soutiens mobilisables.

« *Ce sont des dispositifs complexes et les collectivités ne les maîtrisent pas, mais nous avons de bons échanges avec la préfecture de département. Dès que nous avons un projet susceptible d'être financé, nous nous rapprochons d'eux.* » (Jura)

iii) Des dispositifs peu mobilisés sur les territoires échantillonnés, excepté dans le Jura

Les soutiens mobilisables à travers les dispositifs ZRR et AFR ne sont pas toujours utilisés par les acteurs locaux. Ces outils constituent un « *package* » offert aux créateurs d'entreprises parmi d'autres avantages (aides régionales, départementales ou locales...), mais ils ne constituent pas en eux-mêmes un élément déclencheur de l'investissement et les acteurs locaux ne sont pas toujours en mesure d'identifier les structures qui en ont bénéficiées.

Pour autant, lorsque les dispositifs sont mobilisés et que des données sur les réalisations ont été collectées, il est possible d'en apprécier les effets positifs pour les entreprises. À titre d'exemple, sur le territoire du Haut-Jura et Champagnole le taux moyen d'aides accordées aux entreprises situées dans le zonage AFR est d'environ 15 %, contre 9 % hors AFR.

Enfin, concernant le dispositif ZRR, on peut observer sur les territoires investigués un **décalage entre les besoins des territoires et la mobilisation des dispositifs** : la plupart des quatre territoires sélectionnés identifie un déficit important en matière de professionnels de santé (médecins, kinésithérapeutes...). En regard, le dispositif ZRR qui prévoit des exonérations en faveur de l'installation de ces professionnels est, à ce jour, peu mobilisé.

« *Concernant le dispositif ZRR, on a peu de visibilité sur ce que cela peut concrètement apporter aux bénéficiaires.* » (Jura)

« Du fait de leur complexité, nous n'attendons pas les dispositifs pour monter des projets. Les financements susceptibles d'être obtenus ne sont pas des facteurs déclenchant pour créer un projet. Mais ils sécurisent notre équilibre budgétaire. »  
(Allier)

iv) Des récentes évolutions du dispositif ZRR de nature à renforcer son efficacité

Dans la foulée des Assises des territoires ruraux (2009-2010) qui ont permis de dresser un état des lieux des enjeux et besoins identifiés du monde rural, un Plan d'actions en faveur des territoires ruraux a été présenté par le CIADT.

Dans le cadre de ces nouvelles mesures, le dispositif ZRR a été ajusté afin de mieux répondre aux besoins des territoires ruraux. Ces ajustements avaient par ailleurs été mis en avant au sein des deux évaluations conduites sur le dispositif<sup>(1)</sup>. À ce titre, l'évaluation par les corps d'inspection de l'État en novembre 2009 précise que :

*« L'obstacle principal, soulevé dans la quasi-totalité des départements où la mission s'est rendue, ainsi qu'au niveau national, est le caractère très restrictif de la définition d'une entreprise nouvelle proposée par l'article 44 sexies du Code des impôts. L'insistance sur ce sujet est directement liée à la perception de l'avenir des zones rurales : la question n'est pas tant de créer des emplois nouveaux que de maintenir les activités existantes, qui permettent de faire vivre un tissu économique et social local. Or les textes actuels sont en contradictions fortes avec ces enjeux. Sont en effet exclues des exonérations, les reprises ou transmissions d'une activité existante, les extensions d'activité par une entreprise existante, tout partenariat avec une autre entreprise (franchise, utilisation d'une enseigne...), les entreprises non sédentaires à partir du moment où celles-ci réalisent plus de 15 % de leur activité en dehors de la ZRR ».*

Face à ces constats, le dispositif ZRR a été élargi dès 2011 à la transmission / reprise d'activité afin de mieux répondre aux forts enjeux auxquels les territoires ruraux sont confrontés. L'article 129 de la loi de finances 2011 précise ces éléments dans le code général des impôts :

*« Art. 44 quindecies. - I. — Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1 465 A, les entreprises qui sont créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013, soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats et qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale au sens de l'article 34 ou professionnelle au sens du 1 de l'article 92, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les*

---

(1) - Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) conduite en novembre 2009 par des corps d'inspection de l'État : Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD), et  
- Analyse territoriale des impacts du classement en zone de revitalisation rurale – DIACT – novembre 2009.

*sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A. »*

L'élargissement de l'exonération à la reprise d'activité est cependant limité aux entreprises de moins de 10 salariés.

*« Art. 44 quindecies. - II. — Pour bénéficier de l'exonération mentionnée au I, l'entreprise doit répondre aux conditions suivantes :*

*(...) « b) L'entreprise emploie moins de dix salariés bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée d'au moins six mois à la date de clôture du premier exercice et au cours de chaque exercice de la période d'application du présent article ; si l'effectif varie en cours d'exercice, il est calculé compte tenu de la durée de présence des salariés en cause pendant l'exercice ; »*

Cette modification du champ d'intervention du dispositif ZRR, jugée pertinente par les acteurs locaux, demeure néanmoins peu connue à ce jour par les acteurs territoriaux.

*« L'extension à la transmission/reprise du dispositif ZRR peut être une bonne chose mais il faut s'assurer que ces mesures seront connues et mobilisées. Personnellement, moi je ne les connaissais pas. » (Jura)*

### ***b) Le FISAC <sup>(1)</sup>***

Le FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) est une aide de l'État qui vise en priorité à favoriser « la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation et la transmission des petites entreprises du commerce, de l'artisanat et des services afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité ». Il intervient en zone rurale dans des opérations collectives visant à aider les communes à acquérir des locaux d'activité ou à transformer d'anciens bâtiments communaux en locaux commerciaux. Il peut aussi soutenir des initiatives individuelles de commerçants pour rénover leurs vitrines, moderniser et sécuriser leurs locaux ou bien encore pour faciliter l'accès de leur commerce aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Bien que bénéficiant également à certains quartiers urbains en difficulté, l'action du FISAC est orientée de manière prioritaire vers le milieu rural et les zones de montagne.

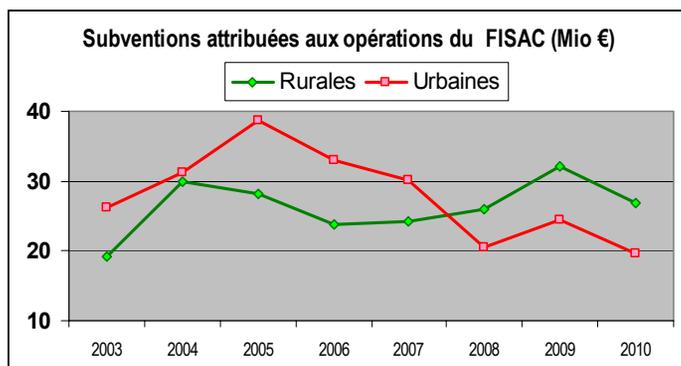
Notons que le CIAT du 11 mai 2010 (après les Assises des territoires ruraux) a indiqué que les projets de maintien de commerces en zone rurale seront accompagnés par une intervention renforcée du FISAC dans les zones de

---

*(1) Créé en 1989, il était à l'origine un dispositif de solidarité financière entre la grande distribution sur laquelle était prélevée une taxe (TACA) alimentant le fonds et le petit commerce. Depuis 2002 il est financé par le budget de l'État.*

revitalisation rurale (ZRR) grâce à une majoration du taux d'intervention (porté à 40 % de l'investissement).

Au plan national, l'action du FISAC est handicapée par une baisse relative des crédits alloués, alors même que le nombre de dossiers déposés est en forte augmentation. La priorité rurale est effective, dans la dotation financière (plus de la moitié des crédits ces dernières années) comme dans l'évolution de la dotation (cf. graphique).



Source : d'après chiffres du rapport d'activité du FISAC

Le FISAC est assez régulièrement mobilisé sur les territoires étudiés, mais avec des fréquences très variables, la Dordogne étant très active sur ce plan alors qu'à l'inverse la Somme n'est que peu concernée alors que des besoins locaux semblent bien exister.

« La Somme n'a pas su développer jusqu'à son véritable potentiel les aides FISAC. » (Somme)

#### SUBVENTIONS FISAC TOUS TYPES D'OPÉRATIONS PÉRIODE 1992/2010

DÉPARTEMENT	SUBVENTION	NOMBRE	SUBV./HAB.
DORDOGNE	13 059 590	285	33,63
JURA	7 924 544	174	31,59
ALLIER	4 460 358	74	12,94
SOMME	1 680 155	49	3,02

Source : rapports d'activité du FISAC

Le recul des subventions est clairement ressenti sur les terrains étudiés, mais plus encore ce sont les délais d'instruction (centralisée) qui sont dénoncés.

« Dans le département, les enveloppes financières sont de plus en plus réduites, mais surtout, les délais d'instructions sont devenus dissuasifs (1 an) ». (Dordogne)

« La délégation de la gestion du FISAC à l'échelle régionale favoriserait une plus grande proximité des dossiers et une connaissance fine des élus locaux, ce qui optimiserait les implications des acteurs et les concertations entre l'État et la région. » (Somme)

**La délégation de la gestion du FISAC aux territoires ruraux.** a été identifiée par les acteurs locaux comme pouvant être à même d'apporter un développement économique plus efficace.

### ***c) Les pôles d'excellence rurale***

Bien qu'ils ne soient pas exclusivement destinés à renforcer le potentiel économique des territoires ruraux (beaucoup sont sur des thématiques de services), nous traitons ici des pôles d'excellence rurale (PER) dont la volonté de création d'emploi a été clairement affichée.

#### **i) Des dynamiques PER observées dans la plupart des territoires d'études**

Partant du principe que les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence et contribuent à l'attractivité de la France en faveur de l'emploi et du développement durable, le Gouvernement a souhaité accompagner le développement des ces territoires à travers les pôles d'excellence rurale. L'initiative a permis à ce jour de soutenir 379 PER sur le territoire français dans une première phase. Tous les territoires de l'échantillon sont concernés par ces dynamiques de projet.

### **LES PER 1<sup>RE</sup> VAGUE 2006-2010 SUR LES TERRITOIRES D'ÉTUDE**

<b>Territoires</b>	<b>Intitulé du PER</b>	<b>Thématique</b>
Allier : CC de Marcillat-en-Combrailles	Alliance ville-campagne, une ambition conjointe au service de la valorisation touristique	Tourisme
Jura : CC ARCADE	L'émaillerie du Jura : excellence et innovation industrielle	Industrie et innovation
Pays de Sarlat (dont le Canton de Domme est une fraction)	Promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques	Tourisme
Amiénois (PER2)	Innovation, santé, autonomie	Santé

#### **ii) Des résultats positifs en particulier dans les territoires de projets**

Si les résultats en termes d'emploi peuvent sembler mitigés dans certains PER, notamment du fait d'une conjoncture économique défavorable ces trois dernière années, c'est davantage sur le plan de la gouvernance locale, et des relations entre acteurs, que des évolutions positives et importantes sont mises en avant sur les territoires d'étude concernés.

Le recours au partenariat public-privé, condition de l'éligibilité du PER, a permis de rénover les méthodes de travail au niveau local en fédérant les élus et

acteurs économiques autour de projets communs. Sur ce point, les investigations conduites ont mis en évidence le rôle important joué par des structures de type pays et parc naturels régionaux (PNR) dans la dynamique des projets PER : le caractère fédérateur ainsi que les capacités d'ingénierie dont elles disposent semblent être un facteur de succès.

Des critiques ressortent sur les financements des PER, en revanche, ils ont permis de faire émerger des projets novateurs sur les territoires sélectionnés. La pérennité de ces projets n'est cependant pas toujours assurée compte tenu des difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour mobiliser des crédits après 2010, dès l'arrêt des financements de l'État.

« *Le PER permet de bénéficier de financements, que nous perdons auprès de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural.* » (expression partagée par de nombreux acteurs des territoires consultés)  
« *Le PER émaillerie du Jura est maintenant terminé et la CC Arcade souhaite valider l'essai et se lancer dans la création d'un centre technique de l'émail... et nous avons besoin d'un accompagnement de l'État sur ce projet.* » (Jura)

## 2. La modernisation des services publics

Dans le domaine de la présence des services sur les territoires ruraux, il est maintenant acté <sup>(1)</sup> qu'il faut mettre en place de nouvelles structures qui permettent de les regrouper indistinctement, qu'ils soient rendus par l'État, les collectivités territoriales ou les entreprises publiques et privées. La notion de service au public l'emporte définitivement sur celle de service public.

La **charte sur les services publics en milieu rural** signée le 23 juin 2006 par l'État, l'Association des maires de France et 14 grands opérateurs de services, notamment EDF, La Poste, la SNCF, GDF, tous les organismes de protection sociale et les réseaux consulaires, fixe un cadre librement consenti pour la réorganisation et l'amélioration de l'offre des services au public. Elle s'applique aux 32 000 communes françaises de moins de 2 000 habitants.

Sur les territoires d'étude, la question des services est jugée cruciale pour les acteurs locaux, notamment dans le domaine de la santé. Il ressort que de très nombreux efforts restent à faire pour imaginer des formes de services adaptées aux besoins et possibilités des zones à faible densité et/ou à forte fréquentation saisonnière, dans tous les domaines.

L'intervention de l'État en faveur des services publics y prend d'abord la forme de financement (investissement et fonctionnement) de **relais de services publics (RSP)**. C'est notamment le cas sur le territoire de la communauté de

---

(1) *La loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005, au titre de « l'amélioration de l'attractivité territoriale », a adapté le régime juridique des maisons de services publics pour accueillir notamment des services privés (professions libérales, commerces de détail par exemple) et d'appliquer le principe de concertation avec les élus locaux avant la fermeture des services publics.*

communes ARCADE. Il s'agit d'une initiative récente, et il conviendra d'évaluer son efficacité à *minima* après un ou deux ans de fonctionnement. Dans la CC du Canton de Domme, un projet de maison des communes et des services publics vient d'être adopté pour un montant d'environ 300 000 euros avec financement de 68 000 euros de l'État (le plus gros co-financier). Il est en cours de réalisation et on ne peut encore en mesurer les effets. Pour autant, les échanges avec les acteurs locaux ont permis de souligner des effets attendus importants pour les territoires, mais également pour les opérateurs de services publics, en termes d'accessibilité et de regroupement.

**- Pour les collectivités locales :**

Le relais permet de mettre en place à moindre coût un système d'accueil du public qui est à la fois proche et de qualité. De plus, avec la formule du visio-guichet, un contact « direct » avec le service traitant les dossiers peut être établi sans exiger des déplacements de part et d'autre.

À titre informatif, plus d'une heure de trajet est nécessaire à une personne habitant le secteur de Morez pour se rendre à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) située à Lons le Saunier (cf. tableau ci-dessous). Par ailleurs, les déplacements peuvent s'avérer plus longs et dangereux en période hivernale.

**TEMPS DE PARCOURS (RÉSEAUX ROUTIERS ET FERROVIAIRES)  
DES TERRITOIRES D'ÉTUDE AU CHEF LIEU DES DÉPARTEMENTS RESPECTIFS**

Territoires	Km à parcourir	Temps de parcours par voies routières	Temps par train
<b>Somme : Conty-Amiens</b>	28 km	30 min	-
<b>Allier : Montluçon-Moulins</b>	84 km	1h10	2h07
<b>Dordogne : Domme-Périgueux</b>	79 km	1h24	-
<b>Champagnole-Lons Le Saunier</b>	36 km	40 min	1h53
<b>Morez - Lons Le Saunier</b>	59 km	60 min	2h40

**- Pour les opérateurs de service public :**

Le RSP est un moyen de conserver le contact avec le public à un coût réduit et, pour partie, de remplacer les permanences traditionnelles par des moyens informatiques associés à une présence humaine, celle de l'animateur d'accueil du relais.

*« La maison de services publics a permis de maintenir la notion de service de proximité sur le territoire rural. Néanmoins, les services mis à disposition pourraient*

être plus nombreux, en intégrant par exemple la caisse d'allocations familiales (CAF). » (Allier)

### 3. Les soutiens en faveur de l'amélioration de l'offre de santé

#### a) Des densités médicales nettement inférieures aux moyennes régionales et nationales

La question de l'accès au soin apparaît comme la première attente des habitants des territoires ruraux et ce constat se vérifie également sur les territoires échantillonnés.

En effet, si l'on considère les médecins généralistes et spécialistes en activité totale<sup>(1)</sup>, la densité médicale est inférieure aux moyennes régionales et nationales dans tous les départements concernés par le territoire d'étude. En outre, il convient de rappeler que les chiffres concernent des moyennes départementales, incluant de fait les territoires urbains avec de fortes densités médicales. Ainsi, on peut supposer que la densité médicale sur les quatre territoires étudiés demeure en réalité plus faible que les moyennes départementales identifiées.

#### DENSITÉ GÉNÉRALE POUR 10 000 HABITANTS (MÉDECINS GÉNÉRALISTES ET SPÉCIALISTES EN ACTIVITÉ RÉGULIÈRE)

	Densité départementale	Densité régionale
<b>Allier</b>	24,6	27,4
<b>Dordogne</b>	23	31,8
<b>Jura</b>	22,7	27,7
<b>Somme</b>	29,8	23,9
<b>France métropolitaine</b>		28,4

Source : Atlas régionaux de la démographie médicale, situation au 1<sup>er</sup> Janvier 2011-  
Ordre national des médecins, Conseil national de l'Ordre.

Au sein des territoires étudiés, on peut observer qu'il faut parfois parcourir de longues distances pour se rendre chez un médecin spécialisé : à titre d'exemple on dénombre en 2011 dans le Jura 5,9 cardiologues et 5,5 ophtalmologues pour 100 000 habitants contre respectivement 9,3 et 8,2 en France métropolitaine.

Ainsi, les délais d'attentes sont relativement longs et beaucoup de jurassiens franchissent les limites départementales pour accéder aux soins.

« Il faut parfois attendre plusieurs mois avant de rencontrer un ophtalmologue et pour accéder à certains services spécialisés, il y en a beaucoup qui vont sur Besançon. » (Jura)

« La difficulté d'attirer de nouveaux médecins est un point de complexité majeure mais le territoire a encore quelques années pour s'organiser. » (Allier)

(1) Médecins en activité totale : cette catégorie comprend les médecins en activité régulière, les médecins temporairement sans activité ainsi que les médecins remplaçants.

« Dans le canton, les médecins refusent de plus en plus de se déplacer, ce qui pose des problèmes aux personnes âgées. » (Dordogne)

*b) En matière de santé, des soutiens principalement tournés vers le financement de maisons de santé*

Les aides d'État en matière de santé mobilisées sur les quatre territoires sont principalement ciblées sur le financement des **maisons de santé pluridisciplinaires**, qui permettent de réunir en un même lieu des professions différentes et complémentaires (médecins, infirmières, kinésithérapeutes, dentistes). Le mode d'exercice permis par ces maisons de santé optimise la ressource médicale, en limitant les tâches administratives des médecins et en favorisant les coopérations. En outre l'exercice au sein des maisons de santé contribue également à améliorer la qualité des soins en facilitant la coordination des prises en charge des patients.

À ce jour, tous les territoires d'étude sont concernés par le projet de financement d'un équipement de ce type (réalisé ou en projet), excepté le canton de Domme où existe déjà un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) très actif :

- Poix de Picardie (Somme) : coût total (1 million d'euros), financements de l'État (254 000 euros, soit 25 %),

- Montmarault (Allier) : coût total (753 000 euros), financements de l'État (170 000 euros, soit 23 %),

- pour la CC Arcade (Jura), la réflexion autour de la création de l'équipement vient de débuter (septembre 2011).

Les soutiens de l'État en direction des maisons de santé pluridisciplinaires sont relativement récents sur les territoires d'études. Ainsi, il semble encore tôt pour analyser leur efficacité, bien que la plupart des acteurs les identifie comme la principale solution permettant de lutter contre la désertification médicale en milieu rural.

Sur les territoires d'étude, l'intérêt des maisons de santé est souligné :

- par les habitants désireux d'une offre de soin plus importante,

- mais également par les professionnels de santé (pharmacies, kinésithérapeutes...) dont l'activité est fortement liée à la densité de l'offre de soins proposée sur le territoire. La génération de jeunes médecins semble être favorable à cet outil : elle permet en effet à ces jeunes professionnels de démarrer dans de bonnes conditions en étant entourés de leurs confrères et en ayant davantage de visibilité vis à vis des patients plutôt que s'ils étaient isolés.

« Les Maisons de santé ont vraiment répondu à notre attente mais mériteraient d'être plus largement développées sur le territoire. » (Allier)

« Le CHU de Montluçon restreint l'accès aux services de médecines spécialisées. » (Allier)

#### *c) Les autres initiatives permettant de faciliter l'accès aux soins des habitants semblent peu mobilisées*

Il est apparu lors de nos investigations que les autres initiatives de l'État en faveur de l'amélioration de l'offre de santé sur les territoires ruraux semblent, à ce jour, peu mobilisées par les acteurs locaux :

- comme évoqué dans les parties précédentes, **le dispositif ZRR semble peu profiter aux professionnels de la santé** alors que ces derniers sont identifiés comme cibles potentielles,

- les **bourses médicales** destinées aux étudiants en médecine qui s'engageront à exercer en zones rurales pour un nombre d'années équivalent à celui de leurs études (mesure prévue dans le cadre des **contrats d'engagements de services public**, financés par l'Assurance maladie) ne sont jusqu'à présent pas mobilisées sur les territoires d'études. Néanmoins, il convient de rappeler qu'il s'agit d'un dispositif récent (2010) encore peu connu des acteurs locaux.

#### **4. La couverture du territoire en haut et très haut débit**

L'aménagement de l'espace rural en termes de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est également considéré par les acteurs publics comme un facteur aujourd'hui essentiel pour le développement et l'attractivité des territoires.

Les principales interventions en matière de haut débit se traduisent par des soutiens provenant du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Dans ce cadre, un appel à projet « **haut débit dans les zones rurales** », doté de 30 millions d'euros de FEADER, a été lancé en octobre 2009 au titre du plan de relance européen. Cette initiative avait pour objectif de soutenir l'action des collectivités territoriales visant à améliorer la couverture en haut débit dans les zones rurales. Parmi les 61 projets ayant été présentés, 34 ont été retenus sur la base de leur excellence<sup>(1)</sup>, dont trois sur les territoires d'étude :

---

(1) - niveau d'urgence des besoins en matière de couverture haut débit  
- calendrier de mise en œuvre  
- ouverture à la concurrence de l'infrastructure créée  
- existence d'un schéma directeur et la cohérence avec la stratégie régionale  
- échelle géographique de la maîtrise d'ouvrage, pour assurer une cohérence la plus large possible  
- évolution possible des infrastructures créées vers le très haut débit.

## LISTE DES PROJETS RETENUS SUR LE TERRITOIRE D'ÉTUDE

Régions	Territoires concernés	Projets	Montants accordés (millions d'euros)
<b>Auvergne</b>	Ensemble du territoire	Couverture Haut débit	1
<b>Picardie</b>	Département de la Somme	Résorption zones blanches	1
<b>Jura</b>	Ensemble du département	Opérations pilotes Très Haut Débit	1

Source : DATAR - Appel à projets national pour la couverture haut débit des zones rurales

En matière de très haut débit, les choix du programme national très haut débit lancé par le gouvernement en juin 2010 et les arbitrages rendus par l'ARCEP (autorité de régulation des télécommunications) portent principalement sur les zones densément peuplées. Ces choix « cantonnent » les interventions des collectivités locales des zones rurales aux zones les moins rentables, donc les plus chères à couvrir en infrastructure de type fibre optique.

### 5. Les soutiens en faveur de l'habitat

En matière de logement et d'habitat, le milieu rural présente des enjeux et caractéristiques qui se distinguent nettement de ceux des zones urbaines ; caractéristiques notamment rappelées par M. Dominique Braye, sénateur, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), lors de son audition par le groupe de travail sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural :

*« - une prédominance des propriétaires occupants (70 % des ménages en zone rurale) dont les revenus sont plus modestes que sur le reste du territoire ;*

*- un bâti plus ancien et de moindre qualité (26 % du parc est sans confort ou en mauvais état) ;*

*- la nécessaire adaptation du logement à la perte d'autonomie (42 % des propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH en milieu rural ont plus de 75 ans) ;*

*- et enfin, des logements affichant une forte précarité énergétique ».*

En conformité avec ce diagnostic, la politique de l'habitat génère un consensus fort de la part des acteurs du territoire quant à ses enjeux et ses besoins. Elle pose aussi la question de l'offre de logements sociaux qui apparaissent comme insuffisamment nombreux sur toutes les zones d'étude.

#### **a) Les « opérations programmées d'amélioration de l'habitat » (OPAH)**

L'OPAH constitue le principal outil mobilisé par les acteurs locaux pour améliorer l'offre en matière d'habitat.

Plusieurs OPAH sont à l'heure actuelle recensées sur le territoire d'étude, mais ce dispositif existe depuis longtemps, aussi ont-ils pu en bénéficier par le passé (cas du Sarladais) :

- deux au sein du périmètre du pays de la Vallée de Montluçon et du Cher,
- une opération lancée en 2011 sur le secteur de la communauté de communes de Champagnole et de Nozeroy,
- une opération en voie d'achèvement sur Morez.

*Nota : toutes les CC enquêtées n'ont pas la compétence habitat.*

Il convient de noter par ailleurs, que le cadre général des OPAH doit s'adapter aux spécificités des territoires comme définies dans les programmes d'intérêt général (PIG). Le PIG, dont l'initiative est désormais ouverte aux collectivités territoriales dans le cadre d'une contractualisation avec l'État, a pour objectif de résoudre des problématiques particulières, tant dans le champ social que technique, de l'habitat. Les OPAH de revitalisation rurale ont donc la possibilité de s'adapter aux particularités des problèmes locaux.

#### **RECENSEMENTS DES OPAH ET AUTRES PROGRAMMES SUR LES TERRITOIRES D'ÉTUDE**

Territoires	OPAH	Autres opérations
<b>Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher</b>	OPAH Montluçonnaise (achevée) OPAH CC VAL DE CHER (en cours)	PIG de lutte contre l'habitat indigne
<b>CC du canton de Domme</b>	Aucune OPAH	PIG de lutte contre l'habitat indigne
<b>Grand Sud-Ouest Amiénois</b>	Aucune OPAH recensée	
<b>CC Haut-Jura Arcade</b>	Opération façades ville de Morez (en voie d'achèvement)	
<b>CC de Champagnole / Nozeroy</b>	OPAH en cours	

*Source : Agence nationale de l'habitat*

Lancée en 1993, en parallèle de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat de Morez-Morbier, l'opération « façades » avait pour objectif d'aider les propriétaires d'immeubles situés dans le périmètre choisi, à rénover leurs façades. Plus de 140 d'entre elles ont été rénovées avec l'aide de subventions depuis 1993 et l'opération a généré plus de 1,5 million d'euros HT de travaux.

L'État a aussi orienté le programme national de lutte contre l'habitat indigne en favorisant la « réhabilitation de l'ancien » plutôt que la construction de

nouveaux logements. Le département de l'Allier, caractérisé par une forte homogénéité d'habitats anciens à réhabiliter a pu bénéficier de ce programme à travers les OPAH-RR (revitalisation rurale). Ceci a permis de conserver une homogénéité résidentielle et de lutter contre la désertification des centres-bourgs.

***b) Le soutien à la rénovation thermique des logements***

i) Les soutiens de l'État via les programmes nationaux et européens

L'État intervient également dans le cadre de la rénovation thermique des logements par le biais de programmes nationaux ou européens.

L'analyse de données issues de la base Présage sur la zone d'étude permet de préciser les mobilisations financières de l'État des actions visant à améliorer l'efficacité énergétique :

**VENTILATION DES ACTIONS CONCERNANT L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE SUR LES TERRITOIRES D'ÉTUDES**

Territoires	Nombre d'actions soutenues	Programme	Coût total opérations	Part cofinancement État
Allier : Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher	13	ADEME	14 421 391	10,8 %
Jura : Communauté de communes ARCADE	2	FEDER	3 140 585	20,5 %

Source : Données Présage – Septembre 2011- ASP

Les actions soutenues au sein du pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (13 actions) ont principalement concernées l'OPAC de Commentry (7 actions) et l'OPHLM de Montluçon (3 actions). Elles ont notamment permis l'installation de chauffe-eau solaires dans des logements sociaux. Les deux actions soutenues au sein de la communauté de communes ARCADE ont été portées par l'office public de l'habitat du Jura dans le cadre d'une réhabilitation de 180 logements à Morez. Dans le département de la Somme, parmi les 14 000 logements catégorisés indignes, seule une centaine par an bénéficie du programme « habitat indigne ». Les projets de rénovations thermiques représentent pourtant un potentiel énorme dans les territoires ruraux car ces derniers comptent de nombreux logements anciens.

ii) Le programme « habiter mieux »

**Les quatre départements sur lesquels se trouvent les territoires d'étude bénéficient de la signature d'un contrat local d'engagement** permettant de prétendre au programme « habiter mieux » ; programme visant à aider les propriétaires occupants à améliorer la performance énergétique de leur logement.

Au niveau national, le programme prévoit d'aider 300 000 propriétaires occupants. Le repérage par département de ces propriétaires doit se concentrer en priorité « sur les propriétaires de maisons individuelles construites avant 1975 dont les revenus les rendent éligibles aux aides de l'ANAH <sup>(1)</sup>. »

Le tableau ci-dessous identifie sur les quatre départements des territoires d'étude, le nombre de propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH en maisons individuelles construites avant 1975.

**PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS ÉLIGIBLES AUX AIDES  
DE L'ANAH EN MAISONS INDIVIDUELLES**

Territoires	Propriétaires occupants en maisons individuelles (construites avant 1975) éligibles à l'ANAH	Dont % de propriétaires occupants sous plafonds très sociaux	% du total régional
<b>Allier</b>	20 091	58,1 %	29 %
<b>Dordogne</b>	26 506	63,8 %	23 %
<b>Jura</b>	10 695	55,2 %	28 %
<b>Somme</b>	28 254	54 %	36 %
<b>France Métropolitaine</b>	1 750 429	53,6 %	-

Source : ANAH : « Les propriétaires occupants bénéficiaires potentiels par département » - données FILOCOM 2007

« Les bénéficiaires potentiels des programmes de rénovation thermique sont souvent issus de populations pauvres et défavorisées et ne sont pas au fait de ces programmes. » (Amiénois)

**Recommandations relatives à la question évaluative 1 : *Quelle a été la mobilisation et l'efficacité des dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux ?***

**Recommandation n° 1 : Améliorer le suivi territorial des financements d'État mobilisés dans les dispositifs publics.**

Les outils de suivi mis en place à ce jour ne permettent pas de donner à l'État une lisibilité suffisante de ses interventions en faveur des territoires ruraux.

Aussi, pour assurer une gestion plus efficace des différentes interventions et engager des bilans et évaluations plus pertinents, **la mise en place d'un dispositif de suivi des principales interventions (financements et réalisations) bénéficiant aux territoires ruraux** apparaît indispensable (en particulier pour ce qui concerne les dispositifs fiscaux). L'objectif étant notamment :

(1) Source : ANAH.

- de faciliter, dans un premier temps, le retour d'information auprès de l'État ;
- de favoriser, dans un second temps, la diffusion des informations auprès des acteurs locaux (bénéficiaires et structures œuvrant pour l'accompagnement des projets...) : il s'agirait d'informer ces acteurs aussi bien sur l'avancement des actions mises en œuvre que sur les résultats et effets générés par la politique de soutien.

En outre, cette meilleure connaissance est aussi une garantie pour l'État de pouvoir mieux ajuster sa politique et les moyens qu'il souhaite y apporter.

Une meilleure articulation et consolidation de l'information entre les trois fonds européens mobilisés (FEADER ; FSE et FEDER) pourraient en outre améliorer la compréhension des dynamiques locales.

**Recommandation n° 2 : Encourager la création de « réseaux de développeurs économiques ».**

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent des écarts dans le niveau d'information sur les dispositifs de soutien à l'économie et leur appropriation. L'évaluation a ainsi pu mettre en évidence une meilleure qualité de l'information et appropriation des soutiens de l'État au sein des territoires ayant mis en place des logiques de travail en réseaux. Aussi, il est proposé d'encourager la création de « **réseaux de développeurs économiques** ».

Ces réseaux, qui pourraient être animés par les unités territoriales des DIRECCTE et regrouper l'ensemble des acteurs économiques des territoires ruraux (agents de développement économique des collectivités locales, agents des services de l'État, agents des chambres consulaires...) doivent permettre d'échanger sur les projets des entreprises et des territoires, sur les soutiens mobilisables et doivent ainsi :

- renforcer la connaissance des acteurs quant aux dispositifs d'interventions (soutiens émanant de l'État, mais également des collectivités locales et de l'Union européenne),
- favoriser l'accompagnement des acteurs pour l'obtention des différents soutiens,
- faciliter la mise en œuvre des projets et les retours d'expériences.

### **III. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES PERTINENTES ?**

Évaluer la pertinence d'une politique publique vise à mesurer que les objectifs de l'action publique répondent aux enjeux des problématiques qu'elle régule. Nous nous attacherons ici à étudier leur lisibilité par les acteurs locaux, les modalités « opérationnelles » de l'octroi des aides, et l'accompagnement des bénéficiaires potentiels.

#### **A. PERTINENCE DES PRIORITÉS TERRITORIALES ET DES ZONAGES DES DISPOSITIFS D'ÉTAT**

##### **1. Le zonage : une solution rationnelle pour cibler les territoires particulièrement marginalisés ?**

Le recours au zonage s'inscrit dans une volonté politique de concentrer les aides d'aménagement sur des territoires identifiés comme prioritaires au regard de leurs retards économiques ou sociaux. Parmi les dispositifs étudiés, les financements octroyés par zonage concernent en premier lieu les actions économiques : les zones de revitalisation rurales (ZRR) et les aides à finalité régionale (AFR) y compris les primes à l'aménagement du territoire (PAT). D'autres thématiques sont également concernées, comme celle de la santé avec les maisons de santé pluridisciplinaires (zones déficitaires en offre de soins définies en application de l'article L162-47 du code de la sécurité sociale), et l'habitat avec les opérations programmées d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale (OPAH-RR).

Le zonage permet de soutenir l'activité économique et d'inciter à l'installation de nouveaux acteurs, sur des territoires jugés déficitaires. Il renforce la capacité de développement et d'attractivité des territoires concernés par la concentration de dispositifs cohérents. Ceci a pour effet d'y générer un levier de développement économique performant. Contrairement à la procédure d'appel à projet, le zonage permet aux acteurs et aux territoires peu dotés en ingénierie et en budget, de bénéficier de l'appui de l'État à l'unique condition de pertinence du besoin et non par la capacité à mobiliser de nombreuses ressources.

##### **2. La difficile légitimation des dispositifs auprès des acteurs des territoires ruraux situés hors zonage**

Par nature, l'identification des territoires prioritaires propres à intégrer le zonage conduit à l'exclusion d'autres territoires situés en marge, et pourtant susceptibles de présenter un intérêt ou une pertinence pour les dispositifs mis à disposition des zones sélectionnées.

Ce sont les limites du zonage, plus que le zonage par lui-même, qui concentrent les cas d'incompréhension caractérisés par une impression extérieure de « barrière » à l'accès aux aides d'État et par le développement de contentieux à l'initiative des acteurs exclus ou sortis du zonage lors d'une révision. De même, certains zonages conditionnés par un seuil maxima de population éligible, comme celui des aides à finalité régionale - AFR (conditions imposées par Bruxelles), peuvent inciter à des délimitations fragmentées.

L'accès aux aides d'État conditionné par zonage nécessite une révision régulière des conditions d'éligibilité. La méthodologie et les indicateurs retenus pour le tracé sont des facteurs de pertinence majeurs de ces dispositifs. Or, les critères pertinents et actualisés de diagnostic font souvent défaut. La révision du zonage demande aussi de la part des acteurs locaux un temps d'adaptation aux changements, c'est pourquoi des dispositifs transitoires sont toujours appréciés. Une difficulté inhérente à cette pratique est de faire admettre aux acteurs bénéficiaires la sortie du zonage, alors même que les aides apportées ont pour objet premier de remettre le territoire dans la norme. La révision des zonages (ZRR, PAT et autres) pose souvent des problèmes « politiques » et sa mise en œuvre est parfois différée <sup>(1)</sup>.

Dans certains cas, la territorialisation de l'action peut autoriser une application souple. C'est par ce type de bonnes pratiques que le PER « Innovation Santé Autonomie » (ISA) mené à l'échelle des communautés de communes du Sud-ouest Amiénois, du canton de Conty et de la région d'Oisemont, en partie hors de la ZRR, a pu être labellisé lors du second appel de 2011 et maintenir ainsi sa cohérence. La délimitation des territoires LEADER a également admis des dérogations aux règles du zonage.

*« Les priorités territoriales des dispositifs sont bien ciblées ; en revanche les changements de priorités demande du temps pour les intégrer et monter de nouveaux projets. » (expression partagée par l'ensemble des territoires consultés)*  
*« Nous avons été exclus du zonage ZRR, mais nous en ignorons les raisons. » (Allier)*

## **B. PERTINENCE DES PROCÉDURES D'APPELS À PROJET**

### **1. Les appels à projet encouragent la performance et la professionnalisation des projets d'aménagement du territoire**

Les procédures d'accès aux dispositifs d'État par appels à projet se sont développées en l'espace d'une décennie notamment sous l'impulsion des initiatives communautaires et plus particulièrement du programme d'initiative communautaire LEADER consacré au développement rural. Elles ont été étendues à de nombreux dispositifs nationaux, pour s'opposer aux politiques dites « de

---

(1) Cf. rapport EDATER/SEGESA sur « l'évaluation du zonage AFR pour la période 2006-2013 » DATAR, mars 2011.

guichet » et soutenir des projets plus novateurs. On ne peut pas exclure que c'est aussi un moyen de faire quelque chose de significatif avec des enveloppes financières réduites.

Les procédures d'appels à projet portent principalement sur les dispositifs de soutien à l'innovation, notamment dans le domaine économique : les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale (PER), les grappes d'entreprises, les contrats de ville moyenne..., mais également le choix des GAL LEADER en font partie. D'autres dispositifs n'entrent pas dans une démarche stricte d'appel à projets mais intègrent en revanche une sélectivité des projets, rendue nécessaire par la limitation des ressources disponibles : les aides à la création et au maintien d'entreprises et à l'innovation NACRE et FISAC. Certains dispositifs cumulent l'approche par zonage et par appel à projet : ainsi, les PER sont conditionnés par un appel à projet, mais leur positionnement en ZRR donne accès à un soutien financier renforcé.

Le processus de sélection par appels à projet favorise de fait les acteurs bénéficiant d'une capacité d'ingénierie locale développée ou de ressources financières suffisantes pour faire appel à de l'ingénierie externe. Le montage de projets se professionnalise, notamment par la généralisation de pratiques jusqu'à présent inégalement partagée : prise en compte de l'impact financier, du caractère structurant, de trajectoires cibles. L'appel à projet se révèle être un catalyseur des performances locales car il privilégie les projets structurants, adaptés aux spécificités socio-économiques locales et suffisamment mobilisateurs pour changer les modes de collaboration : participations publiques/privées, partenariats, échanges interentreprises, cofinancements. Ainsi, le PER « ISA » sur le territoire du Sud-Ouest Amiénois a construit une gouvernance large regroupant acteurs libéraux, associations et institutions afin d'optimiser ses chances de financement.

*« Le processus d'appel à projets est intéressant, mais encore faut-il disposer des moyens humains pour y répondre. » (Jura)*

Au total, si les acteurs du développement et de l'aménagement territorial en milieu rural partagent l'idée que les diminutions budgétaires doivent conduire à une sélectivité plus importante des projets, la procédure apparaît pour certains comme une « re-centralisation » de compétences dévolues aux régions.

## **2. Une contrainte administrative inégalement supportée par les acteurs des territoires**

Autant dans les phases de conception que de mise en œuvre, la participation à un appel à projet se révèle être chronophage : les exigences administratives et financières inhérents à ce type de financement sont perçues par de nombreux acteurs locaux comme étant injustement élevées voire trop strictes. Les délais de réponses accordés aux porteurs de projets sont souvent trop courts, et l'importance de la charge administrative nécessaire empiète parfois trop sur le temps dédié à l'action elle-même. Pour autant les dispositifs de sélection de

projets accroissent leur qualité, et témoignent d'une attractivité forte et continue dans le temps pour les territoires locaux, signe d'une certaine pertinence de cette pratique.

Pour les pouvoirs centraux, l'exercice de la sélection des projets est une procédure lourde (mobilisation d'experts, multiples lecture des dossiers...), qui donne toutefois satisfaction à ses promoteurs <sup>(1)</sup>, malgré certaines difficultés pour gérer les pressions « politiques » inhérentes à une procédure qui doit écarter des candidatures.

Les structures publiques et privées de taille modeste rencontrent des difficultés à participer à ces dispositifs du fait de la faiblesse des ressources mobilisables. En Picardie, où se situe le territoire du Sud-Ouest Amiénois, la Chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) Amiens-Picardie souligne l'existence d'une multitude d'intercommunalités (28) dont la taille limitée et les moyens financiers modestes, contraignent l'élaboration des projets. Particulièrement évoquées à propos des dispositifs européens (la Picardie est une des régions ayant le moins de GAL LEADER), ces limites concernent également les dispositifs d'État.

*« Le niveau de transparence et de justification demandé dans les projets européens est "aberrant" à la fois dans les phases de montage et de gestion quotidienne : simplifier ces démarches rendrait les dispositifs beaucoup plus attractifs. » (Allier)*

*« Les délais de réponse des appels à projet sont courts : nous pouvons y candidater seulement si nous avons déjà monté en partie notre projet, ce qui limite finalement le caractère innovant de notre candidature. » (Allier)*

*« Le taux d'intervention maximum de l'État (80 % du coût total des projets) est maintenant devenu impossible à atteindre. Nous atteignons plutôt 60 % de subventionnement. » (Allier)*

Outil phare de l'aménagement du territoire par le passé, le zonage est depuis plusieurs années renforcé par les appels à projet, ce qui témoigne de la volonté de favoriser désormais des projets plus structurants et innovants. L'utilisation complémentaire des dispositifs par zonage et par appels à projet doit être recommandée car elle permet de cumuler les avantages de ces deux outils d'aménagement du territoire.

### **C. PERTINENCE DES PRIORITÉS THÉMATIQUES D'INTERVENTION RETENUES PAR RAPPORT AUX BESOINS**

Les acteurs ruraux disposent actuellement d'une connaissance relativement détaillée de leurs besoins d'aménagement territorial en raison des nombreux diagnostics qu'ils ont du établir dans le cadre de l'élaboration de leur charte de développement, de la constitution de dossiers de réponses à des appels à projets, de demandes de subventions... Ces diagnostics peuvent maintenant

---

(1) Cf. cas de la sélection des GAL LEADER et des projets de PER.

s'appuyer sur une documentation statistique bien actualisée et facilement accessible, mise à disposition par l'INSEE et d'autres organismes. Il s'agit d'un exercice bien maîtrisé méthodologiquement, souvent élaboré de manière partagée avec les acteurs, mais qui requière tout de même un minimum d'ingénierie. La question de l'anticipation des besoins futurs demeure cependant posée, et plus difficile à appréhender.

### **1. Le caractère nécessairement restrictif des thématiques d'intervention de l'État**

Face à la multitude des besoins, l'État ne peut cependant pas intervenir dans tous les domaines. Il doit trouver un difficile équilibre entre la nécessité d'orienter ses dispositifs et de se réserver l'opportunité de soutenir des projets pertinents bien que non prioritaires.

Les principaux champs des besoins économiques et sociaux des territoires ruraux sont assez bien appréhendés par l'État, de même que le caractère restrictif des thématiques d'intervention est globalement connu et intégré par les acteurs régionaux et départementaux. C'est seulement à une échelle très locale que des restrictions peuvent entraîner le sentiment d'un manque de cohérence avec les besoins des territoires. Les modifications dans le temps des priorités thématiques de l'État et des critères d'éligibilité des projets peuvent aussi apporter des problèmes. Ainsi, les projets en matière d'éducation de la communauté de communes du Sud-Ouest Amiénois ont pu être financés lorsque cette thématique était une priorité de l'État, alors que ceux de la communauté de communes d'Oisemont, voisine, n'ont pas pu être engagés en raison d'un changement de priorisation des dispositifs.

Les orientations des priorités d'aménagement définies à l'échelle nationale ne sont cependant pas toujours celles identifiées par les territoires. Ces derniers peuvent en effet relever de situations structurelles locales spécifiques : ainsi, dans le département de la Somme, les acteurs de terrain insistent sur l'importance à donner à la thématique de l'éducation sur un territoire longtemps marqué par l'illettrisme. D'après les indicateurs de développement durable de l'INSEE, le taux d'illettrisme chez les jeunes est de 8,3 % en Picardie, soit l'un des plus élevés de France. La communauté de communes du Sud-Ouest Amiénois estime qu'elle est insuffisamment soutenue, alors qu'elle doit s'appuyer sur de nombreuses structures éducatives de premier cycle (8 regroupements pédagogiques intercommunaux -RPI, 3 regroupements pédagogiques concentrés - RPC, soit plus de 70 classes pour 40 000 habitants) ; une situation aggravée par les conditions difficiles des transports publics scolaires.

### **2. Une connaissance limitée des dispositifs d'État par certains acteurs des territoires**

Les priorités thématiques des dispositifs d'État évoluent avec le temps, ce qui impose aux acteurs des mises à jour de leurs connaissances sur ces dispositifs

et leurs conditions de financement. Le recours aux appels à projets participe à l'allongement du temps d'adaptation des acteurs des territoires, notamment pour les collectivités présentant les capacités d'ingénierie les moins développées. Ce niveau de connaissance est devenu un facteur de différenciation entre les territoires, les structures les moins dotées en ressources internes étant celles qui nécessitent le plus de conseils extérieurs.

*« Au lancement des dispositifs, il y a peu de projets car les acteurs s'approprient leur modalité, puis rapidement, beaucoup de projets sont déposés et entrent en compétition : les communes et les communautés de communes sont très intéressées par le développement généré par les dispositifs d'aménagement du territoire. » (expression partagée par de nombreux acteurs des territoires consultés)*

## D. LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE TERRITORIALE

### 1. L'ingénierie publique : vecteur fondamental de l'aménagement et du développement économique des territoires

Les territoires ruraux ont progressivement développé leurs capacités en ingénierie par l'embauche d'animateurs, agents de développement, chargés de mission, dans les pays et intercommunalités, mais c'est sans commune mesure avec celles qui sont à disposition des collectivités urbaines. Cette ingénierie locale est souvent le fait de professionnels enthousiastes, mais débutants et en situation de précarité par leur statut. Souvent isolés, on en exige des compétences généralistes qui sont les plus difficiles à acquérir. Leurs acteurs cumulent des missions d'information sur les modalités d'accès aux dispositifs, d'accompagnement à la gestion de projet, de conseil dans les phases stratégiques, opérationnelles et commerciales. Mais ils ne peuvent tout faire, dès lors, le rôle de l'ingénierie publique (c'est-à-dire de celle offerte par l'État et les collectivités territoriales) est fondamental pour le développement économique des territoires ruraux.

Pour la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) d'Amiens-Picardie, la corrélation entre ses missions d'information et d'accompagnement à la gestion de projet est forte ; elle reçoit chaque année en moyenne 1 000 personnes intéressées par la création et la reprise d'entreprises et en accompagne plus de 300.

La qualité de l'ingénierie publique s'affirme comme un atout essentiel de l'aménagement territorial et de ses corollaires que sont l'attractivité économique, le maintien des populations en zone rurale et le maintien des services publics. Elle pallie les manquements éventuels des acteurs du terrain. Au final, l'action coordonnée de l'ingénierie publique (départementale ou régionale)<sup>(1)</sup> et de

---

(1) Le rôle de l'ingénierie publique de l'État sur les territoires est plus largement étudié dans la question évaluative 4 du lot B du rapport portant sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural.

l'ingénierie locale conditionne le nombre et la qualité des projets développés et à terme la vitalité des territoires.

*« La création d'une structure visant à aider les collectivités dans leur projet (montage de dossiers, conseil...) aurait son utilité mais il faut que cette dernière soit créée au niveau local car il faut de la proximité dans les échanges. » (Jura)*

## **2. L'information et la formation continue des acteurs des territoires : une nécessité dans un contexte marqué par la réorganisation des services déconcentrés de l'État**

Si la montée en compétences des acteurs intercommunaux est une tendance profonde et continue, qui témoigne de la pertinence de l'échelle intercommunale en matière d'aménagement du territoire, l'ingénierie des territoires reste marquée par une variabilité des niveaux de compétences. Les acteurs régionaux, départementaux et consulaires aussi bien que les communautés de communes et communes les plus importantes peuvent disposer d'une ingénierie en nombre et qualité suffisante, tandis que les acteurs des plus petites intercommunalités peinent à disposer des ressources suffisantes.

Ce phénomène identifié est néanmoins compensé par les transferts de connaissances prenant forme d'actions d'information et de formation en direction des acteurs du territoire. De nombreuses initiatives encouragent cette dynamique : la chambre des métiers de la Somme, par exemple, a pour projet de développer un observatoire de l'artisanat. Le pays de Sarlat bénéficie d'un niveau décentralisé de toutes des chambres consulaires ainsi que d'autres organismes sociaux.

L'extension des créations et des compétences prises par les intercommunalités conjuguée aux restructurations des directions départementales et régionales de l'administration de l'État ont nécessité un temps d'assimilation pour développer de nouveaux projets. Sur les territoires ruraux, l'évolution des services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et de la direction départementale des territoires (DDT) ont pu rendre plus complexe la compréhension des actions de l'État et la capacité à mobiliser les services compétents, mais il faut un temps d'adaptation.

Pour autant, l'échelle intercommunale coordonnée à celle du pays contribue à favoriser à terme l'acquisition par les acteurs communaux d'une vision extra-communale des dynamiques et des enjeux du territoire.

Deux points faibles demeurent sur les terrains :

- la formation continue des animateurs et des élus a du mal à être assurée en raison de manque de temps et de moyens,
- la capitalisation des expériences est souvent informelle (absence de centres de ressources) et donc fragilisée par le turn-over des agents.

N.B. : L'étude du Lot B, portant sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural, et traitant notamment de la RéATE, complète cette analyse.

**Recommandations relatives à la question évaluative 2 : *Les modalités d'intervention de l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles pertinentes ?***

**Recommandation n° 3 : Poursuivre l'utilisation conjointe des zonages et des appels à projets.**

La complémentarité des formes et des objectifs de ces deux modalités d'action de l'État permet de soutenir les nombreux projets des territoires ruraux dans leurs spécificités géographiques comme dans la nécessité de les orienter vers plus d'innovation.

L'articulation des zonages et des appels à projet connaît d'ores et déjà une évolution marquée par un renforcement des appels à projet. Les remises en question du zonage ces dernières années ont d'ailleurs contribué à accélérer la définition d'un nouvel équilibre entre ces deux types de dispositifs.

Leur combinaison est également souhaitable (des appels à projets dans des territoires « zonés ») dans un contexte de raréfaction des crédits publics.

*À titre informatif, une évaluation des politiques de zonage est actuellement menée par la DATAR. Les conclusions de ces travaux, qui doivent être rendues au premier trimestre 2012, doivent permettre de dégager des orientations quant à la pertinence et l'efficacité de cette forme d'intervention.*

**Recommandation n° 4: Renforcer la communication et la formation des acteurs locaux sur les dispositifs de l'État.**

De nombreux retours issus des terrains ont aboutis au constat d'une trop faible connaissance des dispositifs d'aménagement du territoire de la part des acteurs locaux. La lisibilité des conditions d'accès, des volumes financiers en jeu et des résultats de ces dispositifs d'État doit être optimisée. La pleine consommation des dotations allouées dissimule souvent un manque de connaissance des modalités d'accès à ces soutiens par certains publics. Ceci contribue à discriminer les acteurs de terrain les moins dotés en ressources humaines compétentes.

Les informations mises à disposition des territoires doivent être accessibles à tout porteur de projet. Elles nécessitent une pro-activité des acteurs locaux aussi le recours accentué à des formations doit permettre de combler les manques de connaissances sur les modalités évolutives des dispositifs. En la matière, il semble utile que des formations soient dirigées vers ces acteurs dont la connaissance locale des territoires renforcent la pertinence de leur accompagnement : acteurs consulaires et représentants socio-économiques sont par conséquent à mobiliser dans cette démarche.

Le besoin d'un renforcement des connaissances sur les services de soutien au développement pour les acteurs de terrain a été perçu à propos de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Elle doit être valorisée auprès des communes et des communautés de communes.

**Recommandation n° 5 : Un meilleur ciblage territorial et thématique des interventions de l'État.**

Les moyens financiers de l'État vont en s'amenuisant, il est donc nécessaire d'établir des priorités plus strictes dans leur octroi aux territoires ruraux :

- en séparant mieux ce qui relève de l'État ou des collectivités régionales et départementales ;
- en ciblant de manière plus restrictive les territoires justifiant de financements spécifiques ou d'un abondement des financements « locaux » ;
- en priorisant plus nettement les thématiques d'intervention relevant de l'État.

**IV. LES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES COHÉRENTES ET COORDONNÉES ?**

N.B. : Les réponses à cette question évaluative peuvent difficilement être apportées à travers les seules enquêtes de terrain, aussi ce point est-il en partie renforcé par des jugements sur les stratégies et mesures de niveau national.

**A. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES ENTRE ELLES ?**

Chaque ministère, comme chacune de ses déclinaisons déconcentrées, a pendant longtemps été habitué à travailler de manière « verticale », en appliquant des procédures et des normes uniformes à tout le territoire. Au cours du temps cette pratique s'est avérée très défavorable aux zones rurales, notamment à travers l'application de critères d'ouverture et de fermeture des services publics (cf. écoles, hôpitaux, tribunaux, gendarmeries...) qui ont contribué à leur disparition, mais aussi par manque de coordination dans les décisions concernant le redéploiement de ces services.

Des efforts importants ont été réalisés, notamment sous l'impulsion de la DATAR, pour promouvoir une approche territoriale locale plus cohérente avec les spécificités des territoires ruraux (faible densité, éloignement...), et pour décloisonner l'action par trop sectorielle des différents services de l'État. Les normes ont été assouplies, des moratoires et réexamens de la situation ont été régulièrement établis, sans que les solutions durables soient trouvées.

## **1. Les « commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics », un bon exemple de la volonté de mise en cohérence des décisions de l'État**

Un comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) propose dès novembre 1991 de mettre en place des schémas départementaux et de créer une commission départementale en charge d'examiner toute décision de création, comme de suppression, d'un service public<sup>(1)</sup>. Ces schémas, après une phase expérimentale, seront étendus à tous les départements, et des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) sont créées pour « *veiller à l'adéquation de l'offre de services publics aux besoins des usagers et anticiper l'évolution de celle-ci* ». Cette coordination dépasse les seuls services de l'État pour impliquer les collectivités territoriales, les grands opérateurs et les usagers.

Les CDOMSP ne sont pas les instances d'une concertation purement formelle, elles peuvent être de vrais lieux de débats comme nous l'avons constaté dans les comptes rendus que nous avons pu consulter, à propos notamment des modifications apportées à la desserte ferroviaire des zones rurales. Mais comme le rappelle la préfète du Lot à propos des arrêts des trains de voyageurs dans les gares de Souillac et Gourdon (qui intéressent directement le territoire de Domme), la CDOMSP « *est une commission consultative, lieu d'échange et d'expression des tous les acteurs d'un territoire, avec leurs compétences et modalités d'intervention respectives, (...). Mais cette instance ne peut se substituer aux décideurs* ». En tout état de cause, les CDOMSP contribuent cependant à une meilleure lisibilité des décisions de l'État dans le domaine des services publics.

Après la phase très active des années de leur mise en place, il serait bon d'examiner, dans la durée, le rôle effectif de ces commissions dans la concertation entre acteurs de l'aménagement des territoires et dans les décisions prises.

## **2. Le regroupement des services de l'État dans le cadre de la RéATE**

La RéATE, déjà évoquée plus haut, devient aujourd'hui le principal instrument de la coordination souhaitée. Le regroupement des anciennes directions départementales sectorielles et la mutualisation de leurs fonctions impliquent en effet une vision plus transversale des dossiers. Mais le fait que le niveau régional devienne le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques éloigne encore plus les acteurs ruraux des centres de décision, avec le sentiment que les spécificités de leurs situations sont mal appréciées et mal prises en compte.

Cette réorganisation entraîne une perte des repères culturels des acteurs locaux, comme nous avons pu le constater sur les quatre territoires. Leurs interlocuteurs des DDA, DDE..., accompagnateurs et conseillers habituels de leurs projets, ont pour eux disparu, ou sont plus difficilement accessibles. La

---

(1) Une disposition de ce type existait déjà pour les zones de montagne dès 1985.

suppression de certaines missions de services techniques, ou leur externalisation vers des organismes de type « agences », est assez mal vécue, surtout lorsqu'elle entraîne des coûts supplémentaires pour les prestations dont ils ont besoin. Par ailleurs, du moins dans cette période de transition, l'offre globale d'ingénierie publique pour les territoires a diminué, alors même que les dispositifs d'aide publique impliquent des complexités croissantes. Comme le dit M. Pierre Morel A L'Huissier, député membre du Groupe de travail sur l'aménagement du territoire en milieu rural, « *les organismes départementaux, qu'il s'agisse d'agences créées par les conseils généraux, ou des associations de maires, des SEM, des CAUE, n'ont pas forcément en interne les effectifs de matière grise pour remplacer l'ingénierie technique apportée par les DDE et DDA.* ».

Il est également clair que l'empilement des dispositifs d'actions possibles pour un même territoire (de droit commun, inclus dans des programmes pluriannuels, dans le cadre d'appels à projets ponctuels, impliquant des zonages...), la complexité de leurs règles d'éligibilités et de leur gestion financière apportent de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour les élus locaux, et enlève de la lisibilité à l'action de l'État.

L'évaluation des conséquences des restructurations administratives conduite dans le cadre de la RGPP sur l'aménagement du territoire, notamment dans ses fractions les plus rurales (très faible densité, enclavement par rapport aux transports, absence de ville notoire), semble aussi être aujourd'hui une nécessité.

### **3. La présence locale de l'État**

Si, dans les discours et dans un certain nombre de cas, la logique territoriale l'emporte sur celle de la rationalisation « verticale » des dispositifs d'action de l'État, ce n'est pas une logique toujours effective (cas de la justice), ni suffisamment expliquée (le défaut de débat public sur ce point est souvent mentionné). De plus, elle implique un affaiblissement de la présence locale de l'État. Or, les acteurs locaux réclament partout un accompagnement de proximité et une vision territoriale globale de leurs problèmes.

Le sous-préfet a souvent été cité dans les entretiens comme un rouage essentiel de cette mise en cohérence des politiques de l'État en direction des territoires ruraux. Sa proximité du terrain, sa neutralité et son rôle possible d'arbitre sont mis en avant, mais cet échelon administratif est largement soumis à des permutations.

*« La connaissance des autorités compétentes en matière d'accès aux dispositifs est partielle : pour obtenir de nouvelles subventions auprès de l'organisme compétent, les élus communaux ont tendance à passer par le sous-préfet qui les réoriente vers les bons interlocuteurs. » (Somme)*

Cet argument reprend d'ailleurs une observation du Rapport de M. Paul Durieu<sup>(1)</sup> :  
« Les préfets, conformément aux dispositions de l'article 106 de la loi du 23 février 2005, doivent donc être les "chefs d'orchestre" de cette nouvelle stratégie d'accès aux services publics dans les territoires. Les sous-préfets devront prendre part à cette démarche, en faisant des sous-préfectures, selon l'expression du ministre de l'intérieur le 5 mars 2005, des "postes avancés de l'État" dans les zones rurales. »

Les nouvelles directions départementales des territoires (DDT), agissant sous l'autorité du préfet, sont également citées pour leur utilité et leur présence, leurs fonctionnaires apparaissent bien connus du terrain, même si on regrette l'affaiblissement de leur capacité d'ingénierie à destination des collectivités territoriales.

## **B. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES AVEC CELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?**

Avec la décentralisation et ses approfondissements successifs, mais aussi avec les problèmes de « cohabitation » politique, cette question devient cruciale.

### **1. Les instruments de cette mise en cohérence existent et fonctionnent**

La réalisation conjointe, État-collectivités, de nombreux documents de diagnostic, de stratégie et de programmation est maintenant la règle: c'est le cas des contrats de projet État région (CPER) et des programmes opérationnels (PO) des fonds structurels européens par exemple. Elle se prolonge avec la mise en œuvre et le suivi des programmes, par le biais de la coprésidence de comités *ad hoc*.

Selon nos enquêtes au niveau des départements, les partenaires jouent le jeu par leur participation active aux réunions préparatoires et à la prise des décisions en commun, notamment celles relatives aux projets remontant du terrain.

Sur les territoires étudiés plus précisément, il n'apparaît pas que des décisions de projets d'investissements aient été prises de manière unilatérale par l'État, notamment en raison de la nécessité de s'assurer des cofinancements. La main est plutôt du côté des collectivités territoriales, notamment des départements, qui appuient souvent financièrement les projets des territoires ruraux. Mais on a pu constater que l'État est parfois appelé en dernier recours sur des projets qui ne trouvent pas d'autres co-financeurs publics.

Dans ce dialogue, l'État est aussi amené à mieux faire respecter les impératifs et stratégies de niveau supérieur (ancienne stratégie de Lisbonne par exemple), nonobstant l'avis des acteurs locaux.

---

(1) Rapport sur la Conférence nationale des services publics en milieu rural présenté par M. Paul Durieu, président, le 17 novembre 2005.

« L'État veut tirer les projets vers le haut (innovation, expérimentation...) et il y a parfois un décalage avec les attentes des élus qui ne s'y retrouvent pas car ils veulent du "basique". » (Dordogne)

La mise en place de programmes locaux sélectionnés dans le cadre d'appels à projets nationaux (type PER, grappes d'entreprises, ..) est cependant vécue comme une reprise en main par l'État de compétences qui étaient décentralisées<sup>(1)</sup>. Dès lors, si les thématiques retenues ne correspondent pas à celles de la région ou du département concerné, les opérations peinent à trouver des cofinancements.

Le principal point d'achoppement dans ce dialogue État – collectivités vient cependant de la réalisation du projet de carte lié à la réforme de l'intercommunalité, projet pour lequel le manque de concertation et de cohérence est partout souligné. On peut par exemple s'interroger sur le fait que l'État subventionne une maison de services publics dans une intercommunalité qu'il envisage de supprimer. (Cas de la CC de Domme).

## **2. La contractualisation est aujourd'hui la règle**

Cette pratique administrative, déjà ancienne pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire, est progressivement devenue le moyen privilégié de régulation des rapports entre l'État et les collectivités locales (cf. contrats de projet État-région, contrats d'agglomération, contrats de ville, contrats de pays, Opah...). Ce mouvement déborde désormais largement le domaine économique, pour s'étendre à pratiquement tous les champs de l'intervention publique (action sociale, environnement, culture...). La contractualisation s'est aussi étendue à de nombreuses fonctions de base pour l'équipement des territoires (eau, électricité, téléphonie, transport ferroviaire...) avec des grands opérateurs publics. Ces derniers apparaissent cependant, du point de vue des acteurs ruraux, comme très éloignés du terrain et porteurs de stratégies plus verticales que territoriales.

Contractualisation et conventionnement, en formalisant les engagements réciproques de l'État et des bénéficiaires de subventions publiques (collectivités locales, associations...) produisent de la cohérence, bien que les termes de la discussion soient parfois perçus comme inégaux (voire imposés). Ces contrats peuvent toutefois être vecteurs de difficultés lorsqu'il convient de s'adapter à des changements brusques du contexte économique.

---

(1) C'est moins le cas pour les programmes LEADER qui ont été régionalisés dans la période 2007-2013 et pour lesquels les régions ont participé (avec plus ou moins d'enthousiasme !) à la sélection des dossiers retenus et contribuent au pilotage du programme.

### **3. Une coordination qui repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques**

On observe sur le terrain que la concertation, qui s'exerce pleinement dans les phases amont de la définition des programmes, s'atténue dans le quotidien de leur mise en œuvre. Une relative lourdeur de fonctionnement des partenariats (public-public et public-privé), marquée par le manque de temps des acteurs, en est principalement la cause. Les territoires ruraux sont plus sensibles à cette question en raison des temps de déplacement qu'impliquent le fonctionnement concret des partenariats et du statut « bénévole » de nombreux acteurs.

Dès lors, le travail réel de coordination entre les politiques de l'État et celles des collectivités locales repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques des administrations et des organismes concernés. Un volontarisme qui peut varier entre territoires et dans le temps.

### **C. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ZONES RURALES SONT-ELLES COHÉRENTES AVEC CELLES DE LA VILLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN GÉNÉRAL ?**

Sur ce point, la réponse des terrains a du mal à se formuler, chacun faisant état de considérations locales non transposables à d'autres. La complémentarité entre priorités territoriales locales et priorités nationales est par ailleurs souvent mal identifiée ou mal comprise.

#### **1. Un meilleur partage des fonctions et des moyens attendus**

La nécessité d'une meilleure articulation de l'aménagement des territoires ruraux et urbains (voire leur fusion) a été maintes fois affirmée. Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de 1991 instaurant le « schéma départemental des services publics » indiquait déjà que l'organisation souhaitable des services doit être conçue en associant les villes et les zones rurales. Dans les faits, les ruraux ont plutôt l'impression que l'équilibre rural/urbain n'est pas suffisamment respecté, que ce sont les stratégies de regroupements et de concentration qui l'emportent au bénéfice des villes plus que le partage des fonctions entre les territoires.

*« La répartition des enveloppes budgétaires entre zones rurales et zones urbaines fait l'objet de contentieux importants. » (Allier)*

Pour certains acteurs, les réorganisations administratives des grands services publics ont impacté défavorablement les territoires ruraux (réformes des cartes judiciaire, hospitalière et militaire), elles déprécient les effets positifs d'autres dispositifs d'État « vertueux » précédemment étudiés.

*« Dans le département de la Somme, la commune de Doullens a vu fermer son tribunal, sa base militaire et sa maternité. Or, les priorités locales définies au sein du*

*SCOT<sup>(1)</sup> visent à assurer l'équilibre de développement pour conforter les pôles principaux et maintenir les pôles secondaires à travers une politique de développement du logement social, et plus largement à l'attractivité économique du territoire. Ces réformes nationales déprécient des dispositifs d'aménagement du territoire initialement performants. » (Somme)*

De plus, selon les acteurs, les objectifs d'économies budgétaires qui servent de justification à ces décisions ne sont pas toujours au rendez-vous.

Les élus ruraux déplorent aussi que les processus de renouveau démographique qui sont en cours dans les zones rurales, de même que les afflux saisonniers de population, ne soient pas suffisamment pris en compte dans le redéploiement des moyens de l'État. L'organisation ou la réorganisation des services publics n'intégrerait pas l'augmentation et le rajeunissement de la population rurale, notamment celle du nombre des enfants (quasi impossibilité de la réouverture de classes fermées...). La question des distances à parcourir par les usagers ne serait pas non plus un facteur de choix suffisamment important dans les décisions d'implantation. L'usage des nouvelles technologies de communication est bien expérimenté, mais ne peut pas répondre aux possibilités de tous les publics.

## **2. Des documents d'urbanisme plus « partagés »**

Les documents d'urbanisme, SCOT, mais aussi PLU, sont des instruments de mise en cohérence des stratégies et des projets de développement des acteurs.

Toutefois, à l'échelle des zones rurales, l'existence de documents d'urbanisme est loin d'être systématique, pour les PLU comme pour les SCOT. Dans le pays du Grand Amiénois par exemple, au 1<sup>er</sup> septembre 2007, 231 communes sur 381 n'avaient pas de PLU. Il est clair que la faible taille des communes et de leurs ressources ne les encourage pas à se lancer dans des procédures relativement lourdes, même s'agissant de la carte communale.

*« Sur les 540 communes que comptent le département du Jura, seulement 190 (35 %) sont dotées d'un document d'urbanisme. Pour les autres c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique et il est difficile de maîtriser les effets de l'étalement urbain sur les territoires. » (Jura)*

*« Il peut y avoir une opposition forte entre les politiques nationales qui encouragent par exemple la maîtrise de l'étalement urbain et le niveau local où il est très difficile de maîtriser cet étalement en l'absence de documents d'urbanisme. L'État pourrait faire plus dans l'incitation des collectivités à se doter de PLU. » (Jura)*

Il conviendrait d'encourager des PLU intercommunaux, et plus largement le choix de la compétence d'urbanisme dans les intercommunalités. En effet, la réflexion extra-communale permet de mieux capter les opportunités de croissance exogènes et d'optimiser l'attractivité des communes membres. Ceci permettrait

---

(1) Schéma de cohérence territoriale.

aussi aux petites communes, dans l'élaboration des SCOT, de dialoguer avec les cœurs d'agglomération avec des armes plus solides <sup>(1)</sup>.

### **3. Une « relecture » de la cohérence entre la volonté du développement rural et le Grenelle de l'environnement**

Le Grenelle de l'environnement a en large partie stigmatisé « l'étalement urbain » comme l'étalement résidentiel, au prétexte qu'il était fortement consommateur d'énergie, dans les déplacements individuels qu'il implique et dans le chauffage des logements. Or, ce modèle de développement résidentiel, favorable aux territoires ruraux, n'est pas la résultante d'une volonté politique mais bien celle d'un cumul des décisions qui répondent à l'aspiration de nombreux ménages. Il s'est d'ailleurs pérennisé malgré le renchérissement du prix de l'énergie.

Il semble que les analyses relatives aux perspectives du travail à distance ; aux coûts comparés (en émissions carbone et besoins énergétiques) de la construction, du chauffage, de la desserte, du recyclage, des maisons individuelles et des grands immeubles collectifs ; aux charges collectives globales des deux modes d'habitat (concentré / diffus), n'aient pas été véritablement conduites. Sur le terrain, cette mise en cohérence reste un peu incantatoire.

#### **Recommandations relatives à la question évaluative 3 : *Les politiques mises en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles cohérentes et coordonnées ?***

##### **Recommandation n° 6 : Renforcer le travail interministériel sur le rural, à l'échelle nationale et locale.**

Les problématiques du développement rural sont par essence des problématiques transversales, qui doivent être coordonnées pour plus de pertinence et de synergie.

Les efforts déjà entrepris doivent être poursuivis au niveau national, notamment autour des deux dimensions du développement rural qui résultent de l'action du FEADER et du FEDER. Il en va de même au niveau local où le sous-préfet pourrait jouer ce rôle (cf. recommandation 7).

##### **Recommandation n° 7 : Maintenir une coordination de proximité.**

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent que l'émergence et la qualité des projets sur les territoires ruraux sont plus élevées dès lors que l'on favorise la proximité et les échanges entre les différentes parties prenantes du développement. Le rôle du sous-préfet comme « coordinateur » des projets demeure ici important.

---

(1) La question des SCOT étant traitée dans le rapport du lot B, nous n'irons pas plus loin sur ce point.

En effet, les collectivités territoriales sont plus attachées au rôle du sous-préfet, comme interlocuteur unique et comme facilitateur des projets qu'elles mettent en œuvre, qu'aux missions de type administratif que les sous-préfectures exerçaient jusque là et qui ont été transférées au niveau de la préfecture de département. Il semble utile de réaffirmer ce rôle spécifique du sous-préfet.

Pour assurer cette coordination de proximité, on pourrait aussi envisager de désigner un fonctionnaire départemental responsable d'un sous ensemble territorial. La mission de cet agent pourrait consister à :

- relayer localement les orientations de l'État et informer les acteurs locaux des interventions de l'État ;
- faciliter la mise en œuvre des projets et coordonner l'intervention des différents acteurs concernés ;
- assurer une fonction de suivi/conseil auprès des collectivités.

En tout état de cause, il faut disposer des moyens humains adaptés et suffisants et assurer leur coordination avec l'échelon départemental.

**Recommandation n° 8 : Mieux homogénéiser les taux de financement du coût global des projets par les dispositifs publics d'État et des collectivités régionales et départementales.**

La variation des taux de financement selon la nature des dispositifs n'est pas intégrée par les acteurs locaux qui attendent une mise en cohérence des seuils de financement ou bien une communication plus forte en amont de l'obtention des subventions.

Par exemple, le dispositif d'État PER finance à hauteur de 33 % du coût total du projet, tout comme les financements FNADT, DETR et FEDER. En revanche, les mêmes projets peuvent être financés à hauteur de 50 % par les conseils régionaux. Or, une intercommunalité éligible au financement d'un PER est dans l'incapacité de candidater à d'autres appels à projets régionaux.

**Recommandation n° 9 : Concevoir des stratégies plus partagées entre villes et campagnes.**

Les espaces ruraux et urbains sont de plus en plus imbriqués et leurs devenir interdépendants, bien que chacun cherche à affirmer son identité. Une gestion plus intégrée des villes et des campagnes en matière d'aménagement du territoire est cependant nécessaire.

Dans les territoires ruraux soumis à l'influence directe des grandes villes (où sont mis en place des SCOT), comme dans les territoires ruraux isolés qui ne sont généralement pas couverts par des SCOT, le dialogue entre les acteurs doit être favorisé sur des bases de coopération et non de soumission :

- en réalisant des diagnostics partagés ;

- en renforçant la capacité de dialogue des acteurs ruraux (cf. recommandation ci avant) ;
- en favorisant l'implication des collectivités urbaines à la définition des projets (transfert d'expérience).

## **V. LES GOUVERNANCES LOCALES SONT-ELLES EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN ADÉQUATION AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX ?**

### **A. LES TERRITOIRES LOCAUX SONT-ILS EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR SEULS DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ?**

La question de l'autonomie des territoires dans leur capacité à définir une stratégie de développement ne peut pas faire l'objet d'une réponse univoque pour l'ensemble des territoires ruraux de l'hexagone. La situation initiale du territoire, en termes de structuration institutionnelle, d'insertion dans des réseaux, de dotation en ingénierie de développement, est une donnée de départ qui conditionne largement leur capacité à faire émerger une stratégie et des projets cohérents. La perception des avantages comparatifs d'un territoire dans un espace plus large est naturellement variable selon que l'on considère une commune isolée ou un territoire présentant un maillage institutionnel dense.

Les territoires étudiés sont dans des configurations de gouvernance et d'organisation assez différentes ;

- Dans l'Allier, il s'agit d'un pays (pays de la vallée de Montluçon et du Cher), comportant 6 petites communautés de communes ayant entre 4 000 et 15 000 habitants et la communauté d'Agglomération Montluçonnaise (63 000 hab.). Le pays est également gestionnaire d'un GAL LEADER et fait l'objet d'une procédure de SCOT. L'ingénierie dont il dispose est principalement localisée au pays, dans la communauté d'agglomération et dans les échelons locaux des chambres consulaires.

- En Dordogne, la petite Communauté de Commune du canton de Domme (6 700 hab.) n'a pas à proprement parler d'ingénierie sur place (en dehors de son Secrétaire général), mais elle appartient (avec 8 autres CC) au pays du Périgord noir. Le pays, qui abrite notamment un PER et un GAL LEADER, dispose d'une équipe technique de 3,5 équivalents temps plein, mais le chef lieu du pays (Sarlat) bénéficie également d'une sous-préfecture et d'antennes de toutes les chambres consulaires.

- Dans le Jura, les deux communautés de communes concernées ne sont pas contiguës. La CC de Champagnole Porte du Haut Jura a près de 20 000 habitants, aussi elle dispose, autour de compétences étendues, d'un personnel technique conséquent (7 agents au niveau de la CC), mais orienté

essentiellement vers des tâches de gestion des équipements. La CC Arcade est constituée autour de la petite ville de Morez qui est une sous-préfecture, elle appartient au PNR du Haut Jura et dispose ainsi des ressources en ingénierie de cette structure.

- Pour la Somme, il s'agit d'un espace comportant trois communautés de communes rurales en situation périphérique de la communauté d'agglomération d'Amiens, le tout constituant une partie du « Pays du Grand Amiénois ». Il est inclus dans un SCOT. Il peut disposer naturellement de services proches, présents dans les organismes départementaux.

On notera ici que les territoires retenus pour l'étude témoignent déjà d'un certain niveau de structuration (tous sont dans des intercommunalités) à même de faciliter l'émergence d'une vision de développement.

Les entretiens conduits avec les acteurs de ces territoires ont permis de dégager trois facteurs clés - classés par ordre décroissant d'importance - pour l'émergence d'une stratégie territoriale. Ils corroborent largement les résultats de l'enquête conduite dans le cadre du lot B :

- l'existence d'un portage politique fort et consensuel. C'est bien la volonté des acteurs locaux qui s'inscrit comme la condition première de tout projet de développement. Avant la question de la capacité à faire se pose ainsi la question de la volonté d'agir ensemble ;

- les capacités d'ingénierie publique présentes au sein du territoire constituent alors le second facteur de réussite. S'il convient de ne pas négliger l'importance de ce facteur – plus amplement détaillé au point suivant -, les entretiens ont bien mis en évidence que des territoires faiblement dotés en ingénierie pouvaient, par la mobilisation de ressources externes, pallier ce handicap initial (ex : communauté de communes Haut-Jura Arcade ou du canton de Domme) ;

- la pertinence du découpage territorial, et notamment sa cohérence par rapport aux espaces vécus - bassins de vie et zones d'emploi -, apparaît comme un élément facilitateur pour l'émergence d'un projet de développement. Elle crée en effet les conditions propices à une prise de conscience de la communauté d'intérêts liant les acteurs des territoires et facilite le dépassement des intérêts particuliers. Pour autant, les acteurs ont bien précisé qu'il s'agissait là d'un élément facilitateur et non d'une condition stricte.

Aussi, la question centrale ne se pose pas tant en termes de capacité des territoires ruraux à concevoir seuls des stratégies de développement, mais davantage dans la pertinence de celles-ci par rapport aux enjeux du territoire et leur articulation avec les enjeux portés par les échelons supérieurs, régionaux et nationaux.

À titre d'exemple, les investigations auprès des acteurs locaux ont permis de mettre en évidence que certaines priorités portées par l'État peinaient à être diffusées localement : c'est le cas notamment sur la lutte contre l'habitat indigne, faiblement relayée localement alors que les enjeux sont importants et que des ressources financières existent <sup>(1)</sup>.

## **B. DISPOSENT-ILS DES RESSOURCES HUMAINES ET DES MOYENS ADÉQUATS ?**

L'enquête nationale conduite sur la gouvernance locale (lot B) a relevé que les EPCI questionnés (plus de 10 000 habitants) disposaient en moyenne de 4,4 ETP <sup>(2)</sup>, les pays 3,7 et les parcs naturels régionaux 17,8 ETP.

### **L'ingénierie de développement**

On peut la définir comme l'ensemble de ressources humaines apportées en soutien des initiatives de développement (économique, social, environnemental) des professionnels, des acteurs associatifs et des collectivités. Cette ingénierie peut intervenir dans la définition, la conduite, le suivi et l'évaluation, la capitalisation, la communication... de stratégies et d'opérations de développement local et territorial. Son statut et ses champs d'action peuvent être très divers, aussi nous avons été amenés à distinguer :

- l'ingénierie publique : d'État ou des collectivités publiques de niveau départemental, régional et nationale ;
- l'ingénierie locale : en poste sur les territoires locaux (EPCI, pays, GAL LEADER, PNR) ;
- l'ingénierie de projet : consacrée à la conception, l'animation, le suivi... des programmes et projets de développement, c'est-à-dire hors des tâches de gestion d'équipements ;
- l'ingénierie privée, externe aux organismes concernés, présente dans des structures privées commerciales (consultants) ou associatives.

Au-delà de ces ordres de grandeurs quantitatifs relevés, les entretiens sur les territoires ont permis de souligner les différences de profils existant entre les divers échelons administratifs. Les EPCI des territoires ruraux présentent une structure de ressources humaines orientée sur les dimensions de « gestion » au sein de laquelle prédominent les fonctions supports et les gestionnaires de réseaux et d'équipements. Les pays et les parcs affichent quant à eux une structure de compétences davantage étoffée sur les fonctions stratégiques avec une prédominance des profils d'ingénieurs projets et de chargés de développement.

Aussi, on relève une dichotomie entre un niveau communal et intercommunal qui assume de manière privilégiée les fonctions de gestion et de maîtrise d'ouvrage opérationnelle (près de 2/3 des opérations analysées sur ces territoires sont sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale) et les échelons supérieurs porteurs d'une plus grande vision stratégique mais plus faiblement dotées en capacités opérationnelles. Cette logique de spécialisation fonctionnelle peut permettre de dégager des synergies lorsque les échelons

---

(1) Selon la DDT, on compte 14 000 logements répondants aux critères de l'habitat indigne.

(2) Équivalents temps pleins.

interviennent dans un esprit de complémentarité, elle s'avère en revanche problématique lorsque le niveau de coordination entre acteurs est sous-optimal.

De manière transversale, les entretiens de territoires ont fait ressortir que les territoires ruraux dans leur globalité présentaient certaines faiblesses en termes de ressources humaines :

**L'ingénierie de connaissance** du territoire : les entretiens ont permis de pointer plusieurs situations dans lesquelles les élus locaux témoignaient d'une certaine réticence – pour des motifs financiers et / ou culturels – à renforcer les fonctions d'études au sein de leur collectivité. L'insuffisance de ces fonctions peut porter préjudice à la compréhension des avantages comparatifs et des pistes de différenciation économique du territoire, et altérer par là même la pertinence des stratégies de développement élaborées localement. Dans un second temps, la qualité de montage de projets et de candidature aux appels à projets régionaux, nationaux et européens s'en retrouve réduite, restreignant *in fine* la capacité de ces territoires à accéder aux ressources financières nécessaires à leur développement.

Pour les territoires faiblement dotés en ingénierie de connaissance, la capacité à recourir à des prestataires externes (qui implique également des coûts et des délais) ou bien à d'autres structures publiques est alors essentielle. La mobilisation du PNR du Haut-Jura sur ces fonctions d'appui a ainsi été soulignée par les acteurs rencontrés (communauté de communes du Haut-Jura Arcade).

**Un besoin de profils d'animateurs fortement intégrés dans les réseaux.** Partant du constat d'une tendance à la complexification et des évolutions des dispositifs mobilisables, les territoires ruraux affichent une difficulté à avoir une vision précise et globale des dispositifs mobilisables et de leurs conditions d'accès, et ce d'autant que les ressources humaines à leur disposition présentent des profils opérationnels et ciblés. Celles-ci ont mis en avant l'importance des réseaux relais (par exemples consulaires) pour l'identification des potentiels de soutiens financiers.

Dans cette perspective, l'association Entreprises, territoires et développement (ETD) a ainsi récemment engagé un appel à manifestation d'intérêt auprès d'une quarantaine de territoires ruraux pour réfléchir à de nouvelles modalités d'organisation de leur ingénierie, afin de permettre de répondre aux évolutions de positionnement de l'État sur les territoires, le renforcement des exigences réglementaires, mais aussi la diversification des thématiques d'interventions sur lesquelles les territoires ruraux sont appelés à se mobiliser. Le conseil général du Jura participe à cette démarche.

**La capacité d'ingénierie de projet.** De manière ciblée, le montage de projets sur certains types de financements (par exemple, les programmes européens FEDER) s'avère généralement trop complexe au regard des moyens d'ingénierie de ces collectivités. De ce fait, elles doivent se tourner vers l'extérieur pour trouver les compétences nécessaires dans l'accomplissement de leurs projets.

Il convient dans cette perspective d'explorer les marges de progrès qui peuvent résider dans la mutualisation des moyens d'ingénierie à l'échelle d'un territoire plus vaste ou dans la coopération technique entre collectivités.

### **C. LES PROJETS DE RESTRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ QUI SONT EN COURS PEUVENT-ILS AMÉLIORER LES CHOSES ?**

L'évaluation de l'ampleur des impacts attendus de la restructuration est rendue délicate à ce jour du fait des évolutions récentes dans les modalités de mise en œuvre de la loi. D'une manière générale, les discours d'acteurs ont été nuancés, pointant à la fois les opportunités et les risques liés à ces projets en cours. Les remontées de nos terrains comme l'enquête menée au titre du Lot B soulignent qu'une large majorité des acteurs voient dans le regroupement et l'agrandissement des EPCI une nécessité, mais soulignent aussi l'importance de les concevoir dans la concertation et de les mettre en œuvre de manière progressive, en recherchant une certaine synthèse des cultures (culture de la gestion de services et équipements et culture du développement local de projets).

La recherche de l'atteinte d'une taille critique des intercommunalités permettrait de mutualiser et de renforcer les capacités d'ingénierie des structures intercommunales. Certaines voix ont de plus soutenu l'idée que cette évolution était aujourd'hui d'autant plus nécessaire, que la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'était accompagnée selon eux d'une réduction de la capacité d'appui des directions départementales des territoires (DDT) à destination des communes rurales isolées et des petites intercommunalités et que la réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle et création de la contribution territoriale économique) avait réduit leur marge de manœuvre.

À l'inverse, les risques liés à un redécoupage contraint ont été également soulignés, avec en perspective le spectre d'une diminution de la dynamique intercommunale.

*« On risque de démolir ce qui marche, par des solutions qui n'ont pas l'adhésion des acteurs. » (canton de Domme)*

À propos du projet de révision de la carte de l'intercommunalité en Dordogne qui envisage de fusionner la CC de Domme avec deux autres CC plus petites qui n'ont pas de projets en commun, Domme étant plutôt tourné vers Sarlat.

**Recommandations relatives à la question évaluative 4 : *Les gouvernances locales sont-elles en capacité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement des territoires ruraux en adéquation avec les objectifs nationaux ?***

**Recommandation n° 10 : Encourager les collectivités locales à renforcer et mutualiser leurs capacités d'ingénierie.**

Les capacités d'ingénierie de développement présentes au sein du territoire constituent un des facteurs de réussite des stratégies de développement. Les collectivités situées au sein d'un territoire de projet dynamique de type pays ou PNR peuvent s'appuyer la capacité d'ingénierie proposée par ces outils, mais ce n'est pas le cas des autres.

Pour les territoires (communes et communautés de communes) non couverts par ce type d'outils, il semble opportun d'envisager des organisations visant à accroître et diversifier les capacités d'ingénierie. Il est proposé ici d'inciter les collectivités locales à fédérer et partager leurs compétences ainsi que leurs ressources humaines en matière d'ingénierie.

Il existe déjà sur les territoires étudiés des approches de **mutualisation des services et compétences**. À titre d'exemple la communauté de communes ARCADE Haut-Jura a mis en place une organisation entre les communes de l'EPCI visant à mutualiser certains services et/ou matériels (personnels techniques, le matériel de déneigement, l'atelier mécanique...) mais cette dernière porte principalement sur des services techniques et ne concerne pas les ressources d'ingénierie en matière de développement local.

Au-delà de la mutualisation des ressources existantes au sein des collectivités, il peut être également pertinent de **favoriser la création *ex nihilo* de services d'ingénierie et de développement local** financés en partie par les collectivités adhérentes (communautés de communes et communes adhérentes à la démarche).

**Recommandation n° 11 : Renforcer la mutualisation des actions de développement économique et d'urbanisme communal, à l'échelle intercommunale.**

L'objectif est de favoriser les économies d'échelle, mais aussi de mutualiser les stratégies et de gagner en cohérence territoriale. Ceci permettrait également de renforcer la visibilité et la crédibilité des acteurs ruraux dans leurs négociations avec d'autres acteurs. Cette recommandation pourrait notamment concerner :

- la mise en place de zones d'activité économique, une pratique qui s'avère être de moins en moins souhaitable à l'échelle communale, en raison de la mobilité des actifs et de l'échelle du marché du travail ;
- les PLU et cartes communales.

## **VI. QUELS SONT LES LEVIERS POSSIBLES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE TERRITOIRES RURAUX ET LE RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?**

Il ne s'agit pas là d'une question véritablement évaluative, mais plutôt d'une double interrogation sur la manière dont les acteurs locaux voient et orientent l'avenir de leurs territoires, et sur ce qu'ils attendent de l'État pour les accompagner dans la construction de leur futur.

### **A. QUELS LEVIERS POUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR ?**

La formulation des perspectives d'avenir par les acteurs locaux, exprimée surtout lors de la tenue des focus groupes, recoupe assez largement les analyses de la première partie. Les acteurs locaux ont bien conscience de la force des mutations en cours dans leurs territoires, du rôle pris par le développement résidentiel, du repli des services, de la nécessité d'innover, mais ils s'interrogent aussi sur la place à donner aux activités traditionnelles, en particulier dans les secteurs de la production, de l'agriculture et de l'industrie, qu'ils sentent menacées.

#### **1. Des interrogations sur la place et les orientations des activités productives**

##### *a) Des secteurs aux profils d'évolution différents*

Plus que les autres activités productives, **l'agriculture** a marqué les identités et les spécificités de tous les territoires ruraux étudiés. Parties prenantes du développement économique et de l'aménagement de l'espace et des paysages, les acteurs du monde agricole ont du mal à anticiper leur contribution au développement rural local. Pourtant elle demeure essentielle.

Il est vrai que la « grande agriculture » (comme celle de l'Amiénois), inscrit ses stratégies dans celles d'un vaste marché, mais elle peut par la transformation sur place d'une partie de ses produits, par la vente de services, participer au développement local de l'emploi et mieux s'ancrer sur son territoire. Celle plus axée sur l'élevage (comme dans le Jura et l'Allier) implique souvent des liens plus forts avec le milieu local. Celle du Sarladais dans des structures beaucoup plus modestes, s'est déjà nettement intégrée au modèle touristique qui s'impose localement, en proposant de nombreux produits transformés de qualité, qui participent à l'image globale et à la dynamique d'accueil du territoire.

**L'artisanat rural** regroupe aujourd'hui de nombreux métiers dans les zones rurales au premier rang desquels les métiers du bâtiment, mais aussi de la transformation des produits locaux et de tout un ensemble de métiers au service de la population générale. Avec une contribution très variée à l'emploi (de 5 % à Morez à 17 % à Domme) on peut considérer que le travail indépendant non agricole va se maintenir à un niveau d'emploi sans doute supérieur à celui de

l'agriculture. La problématique de son renouvellement, qui se fait moins par succession familiale qu'à travers les initiatives des nouveaux arrivants, devra cependant être accompagnée.

*« Dans les territoires ruraux, il y a de moins en moins d'agriculteurs. Leur capacité de recrutement est limitée. Mais il y a de plus en plus d'artisans qui emploient, forment et qualifient les populations. Il faut les soutenir. » (Allier)*

**L'industrie**, demeure le secteur sur lequel pèsent les plus grandes incertitudes. La tendance au déclin est difficile à enrayer, surtout dans les territoires anciennement industrialisés (cf. cas de Morez). Le maintien d'un tissu industriel par le financement de l'État a accéléré le questionnement des acteurs locaux sur l'avenir de cette industrie, les dispositifs mis en place n'ayant pas impacté en profondeur la tendance globale à la désindustrialisation. L'industrie rurale - dès lors qu'elle bénéficie d'avantages comparatifs complémentaires tels que des infrastructures de transport de qualité ou la présence d'un marché de proximité - participe au maintien d'une vitalité économique des territoires ruraux. Les collectivités locales cherchent d'ailleurs à accompagner cette mutation, à travers certains PER (la céramique à Morez), ou l'implantation de nouvelles zones d'activités pour des entreprises mettant en valeur les productions locales (Domme).

De même, **le tourisme** est bien identifié comme un axe de développement, d'autant plus important qu'il est actuellement inférieur à son potentiel. Mais pour être le support d'un véritable développement économique (celui d'un tourisme fortement créateur de ressources et d'emploi), il doit reposer sur des investissements spécifiques. Ceci implique aussi une meilleure prise en compte des phénomènes de saisonnalité dans l'organisation, la gestion et l'octroi des ressources publiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

*« Il ne faut pas éluder les effets pervers du développement touristique : saisonnalité très forte des activités commerciales, trafic routier accru, gestion des déchets, emplois précaires, pression foncière... autant de données mal prises en compte par l'État. » (Dordogne)*

### ***b) Des dynamiques d'innovation partout à l'œuvre***

Le caractère innovant et dynamique des quatre territoires étudiés transparaît cependant dans tous les secteurs :

- l'agriculture avec les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne), la modernisation des coopératives, les circuits courts, les productions biologiques et intégrées, la création de nouveaux produits (le chai de Domme par exemple),

- le secondaire avec les zones d'activités et villages d'entreprises (Domme), l'artisanat, l'économie du développement durable et les produits innovants (céramique de Morez),

- le tertiaire (service à la personne, économie touristique).

Les dispositifs d'État en faveur de l'aménagement du territoire accompagnent généralement ces dynamiques pour permettre aux territoires ruraux de maîtriser leur évolution et de favoriser leur développement.

## **2. L'économie résidentielle une dynamique structurante aux enjeux multiples**

Subies, voulues ou espérées, les dynamiques résidentielles sont partout présentes dans les stratégies de développement des acteurs ruraux rencontrés. Chacun a compris que le mouvement des naissances et des décès ne pouvait plus assurer la pérennité du peuplement rural et que, pour se développer, il fallait en conséquence attirer de nouvelles populations et de nouvelles activités sur les territoires. Constitutive de l'attractivité territoriale, la promotion et la pérennisation de l'économie résidentielle est conditionnée plusieurs éléments, qui relèvent pour partie de l'action de l'État.

### ***a) La politique de l'habitat***

La première nécessité est de disposer d'un parc de logement diversifié, propre à répondre à une variété de demandes : logements locatifs, logements en propriété pour différents types de publics ou habitats sociaux. L'économie résidentielle se doit d'anticiper les besoins immobiliers des populations à venir.

À l'échelle nationale, la construction de logements en milieu rural a, dans un premier temps, été favorisée par certains dispositifs d'aides (loi Sellier entre autres), notamment en ZRR. Ils tendent à se réduire où se replient vers d'autres zones prioritaires (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Ce mouvement est amplifié par la concentration d'avantages financiers pour les bailleurs sociaux et privés dans les zones urbaines. Dès lors, les projets de construction de logements sur les territoires ruraux représentent, pour les bailleurs sociaux, un risque locatif élevé, avec un retour sur investissement inférieur à celui des projets situés en zone urbaine. De 2000 à 2005, 60 % des logements locatifs aidés financés dans le Grand Amiénois ont été réalisés dans la ville centre. Investir dans une agglomération offre aux bailleurs sociaux une meilleure sécurisation de l'investissement. Par conséquent, les communes rurales ont renforcé leur attractivité auprès des bailleurs sociaux par le développement de leviers non-financiers tels que la formulation de baux emphytéotiques ou la viabilisation de terrains constructibles.

Dans la communauté de communes de Conty, pourtant frontalière d'Amiens Métropole, la commune de Bacouel-sur-Seine a pris en charge l'achat de terrains

constructibles pour un coût total de 110 000 euros soit un coût par logement de 25 000 euros, témoignant de la complexité de rentabiliser par des économies d'échelle la construction de logement de petites unités.

Les critères de financements des dispositifs d'État, telles les OPAH-RR manquent de pertinence selon le lieu de leurs applications. Dans le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher, le bâti locatif privé et social sont tous deux très anciens et la différence du prix des loyers est faible. Les faibles coûts du logement ont favorisé la culture de l'habitat en maison individuelle plutôt que dans des appartements de petite surface. C'est pourquoi les logements sociaux restent peu attractifs auprès des populations défavorisées qui privilégient finalement les logements privés.

*« Les bailleurs sociaux ne sont pas incités à venir sur notre territoire rural. Alors nous devons prendre en charge une part des coûts d'investissement. »* (avis partagé par l'ensemble des territoires consultés)

*« Il y a une multiplicité des organismes HLM : ceux des villes s'additionnent à ceux des conseils généraux. Tout cela manque de clarté et doit engendrer des doublons et des incompréhensions. »* (expression partagée par de nombreux acteurs des territoires consultés)

### ***b) Le maintien de l'accès aux services***

Pour pérenniser les nouvelles populations et tirer pleinement partie de l'attractivité résidentielle, il faut maintenir ou créer sur place les services essentiels qui leur sont nécessaires, dans les domaines de l'éducation, la santé, la sécurité et les besoins sociaux sportifs et culturels. C'est là une demande constante des populations, qu'il faut parfois réguler car les capacités des collectivités rurales ne sont pas celles des collectivités urbaines.

De par son caractère sensible, l'égalité d'accès aux soins est un sujet particulièrement cristallisateur des attentes des habitants et acteurs des territoires, dans les espaces ruraux isolés comme dans ceux des périphéries urbaines. Ainsi, la Somme appartient aux départements bénéficiant d'un accès aux soins de qualité grâce au développement du CHU de l'agglomération d'Amiens, mais néanmoins de fortes inégalités demeurent au cœur des zones rurales. À l'inverse, dans le pays de la vallée de Montluçon et du Cher, les espaces ruraux parviennent à garantir la proximité des services de santé à la population (création de maison de santé à Huriel et d'un cabinet médical à Marcillat-en-Combraille, projet médical en cours à Montmarault), mais le CHU de la zone urbaine de Montluçon restreint l'accès aux services de médecine spécialisées. La répartition des financements entre les projets ruraux et ceux de l'agglomération est toujours l'objet de contentieux locaux. L'EPHAD de Domme montre cependant que dans une petite localité, on peut rendre très efficace une structure qui mutualise différents besoins sanitaires et sociaux, et recrute des personnels qualifiés spécialistes à travers des activités d'expérimentation et de recherche.

*« Les services à la personne sont l'avenir des territoires ruraux. On ne mesure jamais assez leur capacité d'attractivité économique. Ils permettent aussi d'accueillir sur le long terme des populations diverses. Les déplacements à domicile coûtent pourtant très chers : les effets de l'augmentation du prix de l'essence nous posent de grands problèmes. » (Allier)*

### *c) Des infrastructures de communication non pénalisantes*

Pour avoir les mêmes chances de développement que les villes, les territoires ruraux doivent être reliés aux grands réseaux de transport et bénéficier des infrastructures de communications électroniques de qualité. Or ces projets sont avant tout conçus pour relier les grands pôles urbains et couvrir des zones à fort retour sur investissement. Les collectivités rurales des territoires enquêtés en sont bien conscientes et se battent pour conserver ou obtenir les accès à ses infrastructures et développer leur attractivité et leurs projets économiques.

C'est l'une des raisons pour lesquelles parmi les territoires étudiés, des projets structurants sont développés sur les territoires ruraux en phase de déclin relatif. En Auvergne, où le pourcentage d'inclinaison des routes limite la circulation de poids lourds : le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher compte sur les projets routiers (élargissement des voies de la Route Centre Europe Atlantique - RCEA) et ferroviaire (TGV Paris Orléans Clermont-Ferrand Lyon – POCL « Grande Auvergne ») pour améliorer l'accès du territoire, la sécurité de la population et le maintien des services d'État. En Périgord, où la desserte ferroviaire laissait beaucoup à désirer (vitesse des trains limitée à 50 km/h, segment de ligne pour Sarlat en impasse), un plan de rénovation est en cours avec mise en place de rails soudés qui autoriseront des vitesses de 90 km/h et rénovation des gares.

Les prérogatives de l'État portant sur le financement de ces projets demeurent importantes et nécessaires.

*« Le besoin de transport en commun est très attendu sur le territoire rural. Mais les transports à la demande (TAD) ne fonctionnent pas car ce n'est pas pratique, les trajets ne sont jamais directs et cela prend donc beaucoup de temps. La fréquence des transports en commun n'est pas satisfaisante. La population vieillissante est pourtant moins à même de conduire. » (Somme)*

Les zones rurales doivent aussi être des lieux d'expérimentation de nouveaux services en matière de transport local par des projets de covoiturage et transport à la demande.

### **3. Une meilleure articulation aux systèmes urbains**

Personne au plan local n'envisage l'avenir des zones rurales sans prendre en compte l'existence des villes, dans les périphéries métropolitaines (Amiens) comme autour des villes moyennes (Montluçon) et dans les territoires plus isolés (la petite ville de Sarlat pour Domme et Cénac).

Dans les périphéries des grandes villes, la localisation de l'activité économique et les déplacements domicile – travail sont une composante essentielle des échanges entre zones urbaines et zones rurales et structurent l'organisation du territoire. À l'échelle du pays du Grand Amiénois par exemple 35 % des emplois salariés privés sont concentrés dans les zones d'activités et 30 000 actifs convergent quotidiennement vers l'agglomération centrale. Mais le partage de la croissance économique se fait mal, l'essentiel des projets d'extension et de création d'entreprises se localise à proximité des rocade et des axes autoroutiers. En 2006, Amiens Métropole comptait 11 740 emplois de plus qu'en 1999 alors que sa population stagnait quasiment (+ 486 habitants), à l'inverse, les 11 communautés de communes ont connu une croissance du nombre d'emplois moindre que celle de leur population (+ 1 759 emplois contre + 3 990 habitants).

Ainsi, la déconcentration des fonctions urbaines se fait de manière inégale entre zones centrales et périphéries rurales : aux villes les activités productives et l'emploi, aux zones rurales le résidentiel et les loisirs. Un modèle plus équilibré est sans doute possible.

« *En matière d'accès au financement de l'État, les ruraux se sentent défavorisés comparés aux zones urbaines proches. Si cette approche est pertinente stratégiquement, l'urgence se trouve ici.* » (Somme)

À défaut d'une ruralité périurbaine soutenue par l'attractivité d'une métropole, les espaces ruraux peuvent bénéficier de la dynamique et des équipements de pôle urbains secondaires comme Montluçon, Moulins et Vichy dans l'Allier ou même autour de villes plus petites comme Champagnole ou Sarlat. Les petites villes jouent un rôle très important dans l'animation des territoires, pour la permanence des certains services qui ne peuvent pas être en secteur diffus, comme pôles d'emploi (notamment féminins) ou comme lieux d'animation culturelle. Leur recul est toujours un mauvais signe pour les territoires ruraux environnant.

## **B. QUEL RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?**

Pour les acteurs des territoires ruraux, l'État reste identifié comme étant le principal levier de développement en matière d'aménagement du territoire. S'agissant des territoires ruraux, les départements prennent toutefois une place de plus en plus grande.

### **1. Les attentes des acteurs locaux**

Avec sans doute quelques réserves, on peut dire que pour les acteurs ruraux du terrain (élus locaux, professionnels, acteurs sociaux, porteurs de projets,...), **ce n'est pas prioritairement un rôle de financeur qui est attendu de l'État**. Les porteurs de projets (notamment privés) ont d'ailleurs du mal à s'y

retrouver dans tous les cofinancements publics octroyés et en définitive peu leur importe la provenance des aides financières qu'ils obtiennent.

Un certain nombre de perceptions partagées ont émergé des entretiens. Il est attendu de l'État un rôle :

- **d'incitation et d'accompagnement** des acteurs dans leurs démarches de projet ; il existe à ce propos une appréhension forte au sujet du maintien des ressources et des services de l'État mis à disposition des espaces ruraux ;

- **d'arbitrage et de médiation**. Au-delà des attentes formulées sur ses compétences, l'État est apprécié par les acteurs locaux pour sa capacité à assurer le rôle de médiation sur les territoires ruraux. L'intermédiation des services préfectoraux dans les échanges non hiérarchisés d'acteurs publics, consulaires et privés est particulièrement appréciée ;

- **de régulation** pour assurer un partage équitable des ressources, entre les espaces ruraux et les villes, ainsi qu'au bénéfice des zones les plus en difficulté ;

- **d'anticipation et expérimentation**, comme il l'a déjà fait à travers les pôles d'excellence rurale, en donnant un droit à l'erreur.

## **2. Les relations État - territoires ruraux**

Du côté des territoires, l'État demeure souvent quelque chose de vague dont la représentation immédiate passe par la présence des fonctionnaires sur le terrain (l'école, la gendarmerie, La Poste...), une image qui aujourd'hui est assimilée à un certain effacement.

Pour des raisons sans doute culturelles, les territoires ruraux font toujours l'objet d'une grande attention dans les stratégies de l'État. Pour autant l'État semble mal communiquer sur les dispositifs qu'il met en place au bénéfice des collectivités rurales et des acteurs locaux. En témoigne la multiplication des sites d'information Internet, le caractère aléatoire de leur mise à jour, la faiblesse de ses représentations locales.

L'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), instaurée par la loi dite « MURCEF » du 11 décembre 2001, est faiblement connue et mobilisée sur les territoires ruraux, alors que son objectif est de proposer un appui technique dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, sous la forme de conseil et d'assistance, aux communes ou groupements de communes qui sont déclarés éligibles, soit les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants et leurs groupements ne disposant pas de service technique adéquat.

L'État peine à mobiliser les acteurs des territoires, y compris les bénéficiaires potentiels de ses dispositifs, dès lors qu'il s'agit de dispositifs complexes, dont les règles sont changeantes ou qui imposent des contraintes de

gestion et de résultat. Ce manque de connaissance, est compensé partiellement par l'effort d'information des chambres consulaires, mais ne permet pas de mobiliser en masse les catégories socioprofessionnelles concernées.

D'où la nécessité de développer, selon les publics cibles, différents outils d'informations de l'État.

*« Le monde agricole a intérêt à travailler avec les élus, qui travaillent pour le citoyen. Les intérêts sont communs puisque le citoyen est aussi consommateur de produits agricoles ? » (Somme)*

**Recommandations relatives à la question évaluative 5 : *Quels sont les leviers possibles de développement dans les différents types de territoires ruraux et le rôle attendu de l'État ?***

**Recommandation n° 12 : Mieux promouvoir localement la contribution de l'agriculture et de la forêt au rayonnement et au développement économique de la France et parallèlement mieux identifier les filières – clés pour le développement territorial local.**

L'agriculture est au premier chef une activité rurale, aussi, le développement agricole, agroalimentaire et forestier fait-il partie intégrante du développement rural. Il a souvent forgé l'identité des territoires ruraux et y joue un rôle économique majeur sur l'ensemble des territoires étudiés. De plus ces secteurs deviennent stratégiques pour nos exportations. D'un autre côté, l'agriculture doit aussi reconstruire le lien territorial et social qu'elle a un peu perdu, avec la PAC et dans ses logiques de filières, pour participer pleinement aux dynamiques de la nouvelle société rurale qui se construit aujourd'hui.

Certains modèles agricoles ont révélé la qualité de leurs performances économiques et leur capacité à s'ancrer sur les territoires. C'est le cas des productions alimentaires transformées sur place (cf. pôles champenois et picard) ou commercialisées par circuits courts. C'est aussi celui des productions spécialisées locales (foie gras, noix, vin... dans le Périgord) et de l'agriculture des services. Le soutien à ces secteurs doit être renforcé dans le cadre de la nouvelle PAC.

**Recommandation n° 13 : Maintenir un nombre suffisant de services publics et au public pour sécuriser le développement économique local.**

La présence des services publics et au public sur les territoires ruraux est un outil indispensable pour maintenir à long terme les populations et les activités économiques. À l'issue des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, il est notable qu'une attention particulière est portée par les acteurs des territoires ruraux aux infrastructures de transport régionales et nationales, à l'accès aux réseaux internet du haut débit, à des services sanitaires de qualité et aux outils de soutien au développement économique.

Les efforts d'innovation et d'expérimentation en matière de services aux publics dans les espaces de faible densité doivent être amplifiés. Les services publics doivent en effet maintenir l'équilibre entre une efficacité financière optimisée et le maintien d'un nombre suffisant de services de proximité.

Dans un contexte budgétaire contraint, il semble pertinent de la part de l'État de réfléchir à la nature de ses actions en matière d'aménagement territorial en milieu rural. Il semble utile que l'État s'engage à soutenir de façon appuyée les priorités nationales pré-identifiées et en parallèle, poursuive la délégation de gestion engagée depuis de nombreuses années consistant à transmettre aux acteurs qui bénéficient de l'expertise locale des outils de soutien au développement rural.

**Recommandation n° 14 : Maintenir une dynamique de développement dans les petites villes.**

De nombreux exemples témoignent du potentiel de développement des zones rurales dès lors qu'elles bénéficient de l'attractivité économique de pôles urbains proches. Or, beaucoup de ces zones sont structurellement fragiles, parce qu'elles se sont modernisées moins vite que les grandes, parce qu'elles ont perdu leurs fonctions traditionnelles (administratives, militaires, de marché agricole...) ou qu'elles sont court-circuitées dans les nouveaux modes de vie fondés sur la mobilité. Une fragilité qui est accentuée lorsque ce sont des villes mono-industrielles.

Deux domaines au moins sont prioritaires dans le soutien qu'elles pourraient recevoir : les projets renforçant leur position dans les infrastructures de transport, la réhabilitation des centres urbains de ces petites villes dans une logique de développement de l'habitat social ou de sauvegarde patrimoniale.

Cela permettrait d'améliorer le développement économique des zones rurales, et également de répondre à une incertitude des acteurs ruraux sur la pertinence du soutien appuyé des dispositifs d'État aux pôles urbains des territoires ruraux.

**Recommandation n° 15 : Mieux prendre en compte les phénomènes de saisonnalité.**

Les constats relatifs à cette recommandation ont été faits sur le canton de Domme qui bénéficie d'une forte fréquentation saisonnière. Il en ressort que la législation actuelle est mal adaptée pour répondre aux besoins des petites communes qui connaissent un fort afflux de visiteurs sans nécessairement disposer de capacités d'hébergement. Domme compte 1 000 habitants et reçoit annuellement de l'ordre d'un million de visiteurs. Cet afflux saisonnier entraîne pour la commune de nombreuses charges de voirie, de gestion du stationnement, de sécurité, d'élimination des déchets, d'entretien du patrimoine public, d'information et d'animation..., sans que les ressources correspondantes puissent être perçues. Contrairement aux villes touristiques importantes, dans lesquelles les apports saisonniers sont en partie compensés par les départs en vacances des locaux, les petites communes ne peuvent souvent pas faire face aux charges liées à ces apports.

Les communes touristiques peuvent en effet mobiliser :

- une taxe de séjour, qui est sans effet en l'absence de structures d'hébergement ;
- un abondement de la dotation forfaitaire des communes (ancienne dotation touristique) très limité, réservé à certaines communes et gelé dans le temps ;
- des ressources des taxes sur les entreprises locales (Contribution économique territoriale) qui vivent du tourisme, mais qui n'ont généralement pas leur siège sur la commune et qui déclarent une activité ambulante ou saisonnière génératrice d'exonérations.

**Recommandation n° 16 : Afficher plus clairement l'apport spécifique de l'État.**

Les ruraux sont aujourd'hui face à une multitude d'opérateurs qui interviennent dans l'aménagement et le développement de leur territoire. Dans ce panorama, l'État, dont les moyens financiers diminuent, doit afficher plus clairement les missions qu'il entend préserver.

L'État ne peut pas tout faire sur et pour les territoires ruraux, même au nom d'une certaine solidarité. Ses interventions pourraient être par exemple limitées :

- à certains territoires ruraux (ceux de plus faible densité par exemple),
- aux thématiques porteuses d'innovation et de changement,
- à la mise en cohérence des stratégies,
- ou aux contrôles,

Elles doivent par ailleurs s'inscrire dans une logique de partage des missions respectives de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales.

## **ANNEXES**

## SOMMAIRE DES ANNEXES

<b>ANNEXE N° 1 : BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT - ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE .....</b>	<b>328</b>
<b>ANNEXE N° 2 : COMPARAISON DES DYNAMIQUES RÉCENTES DES QUATRE TERRITOIRES .....</b>	<b>335</b>
<b>ANNEXE N° 3 : FICHES TECHNIQUES PAR TERRITOIRE .....</b>	<b>337</b>
<b>A. TERRITOIRES DU HAUT JURA (JURA) .....</b>	<b>337</b>
1. Présentation du territoire .....	337
<i>a) Les caractéristiques démographiques .....</i>	<i>337</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques .....</i>	<i>337</i>
2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du Haut-Jura .....	339
3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires (2005-2010) .....	340
4. Liste des personnes rencontrées .....	341
<b>B. TERRITOIRE DU CANTON DE DOMME (DORDOGNE) .....</b>	<b>342</b>
1. Présentation du territoire .....	342
<i>a) Les caractéristiques démographiques .....</i>	<i>342</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques .....</i>	<i>342</i>
2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs .....	343
3. Les principaux projets réalisés ou en cours sur le territoire .....	344
4. Liste des personnes rencontrées .....	346
<b>C. TERRITOIRES DU PAYS DE LA VALLÉE DE MONTLUÇON ET DU CHER (ALLIER) .....</b>	<b>347</b>
1. Présentation du territoire .....	347
<i>a) Les caractéristiques démographiques .....</i>	<i>347</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques .....</i>	<i>347</i>
2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du pays de la vallée de Montluçon et du Cher .....	349
3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires .....	349
4. Liste des personnes rencontrées .....	351
<b>D. TERRITOIRES DU GRAND SUD-OUEST AMIÉNOIS (SOMME) .....</b>	<b>352</b>
1. Présentation du territoire .....	352
<i>a) Les caractéristiques démographiques .....</i>	<i>352</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques .....</i>	<i>352</i>

2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du grand sud-ouest amiénois .....	353
3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires .....	354
4. Liste des personnes rencontrées.....	355
<b>ANNEXE N° 4 : BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>356</b>
<b>ANNEXE N° 5 : TRAME D'ENTRETIEN « ACTEURS » .....</b>	<b>357</b>

## **ANNEXE N° 1 : BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT – ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE**

**Nota** : Il n'a pas été possible sur les 4 terrains de mobiliser des informations fiables et comparables relatives aux investissements de l'État, nous avons donc recherché ce qui était mobilisable dans les bases de données centralisées.

La base PRESAGE, gérée par l'Agence de services et de paiements (ASP), suit les informations financières de plusieurs dispositifs ou programmes depuis leur programmation jusqu'à leur clôture : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), contrats de projet État-régions (CPER), contrat de projets interrégional Plan Rhône (CPIER), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), mission budgétaire « Politique des territoires » et pôles d'excellence rurale (PER). Elle est exhaustive sur ces champs, et renseignée presque en temps réel. Seules ont été retenues les opérations comportant pour partie des fonds d'État.

Les données gérées par PRESAGE ne comprennent pas tous les soutiens aux territoires ruraux, ainsi ceux de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

### ***Des interventions qui varient selon les territoires d'études***

En moyenne, l'analyse des données PRÉSAGE permet de quantifier une intervention de l'État d'environ 50 euros par habitant sur la période 2007-2011(partiel) et pour les territoires échantillonnés.

On distingue néanmoins des différences importantes selon les territoires avec des cofinancements pouvant varier de 6 euros/hab. pour la CC du canton de Domme, où 2 opérations seulement sont enregistrées et 152 euros/hab. pour la CC Arcade.

Les différences peuvent en partie s'expliquer par les calendriers des opérations propres à chaque territoire, mais aussi par la capacité des territoires à mobiliser les financements existants : ainsi, le territoire Arcade qui compte le taux de financement le plus important dispose d'outils d'interventions comme le parc naturel ou le pays du Haut-Jura sur lesquels il peut s'appuyer pour monter et animer des projets. La capacité d'ingénierie publique n'est pas homogène dans tous les territoires.

**MOBILISATION DES COFINANCEMENTS DE L'ÉTAT SUR LES TERRITOIRES**

Programmes	Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (Allier)		CC du canton de Domme (Dordogne)		CC de Champagnole (Jura)			CC du Haut Jura Arcade (Jura)			Grand sud-ouest Amiénois (Somme)				
	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)
<b>ADEME</b>	23	132 403	1,2	1	5 317	0,8									
<b>COPER</b>	1	70 000	0,7	1	36 500	5,5									
<b>CPIER</b>															
<b>FEDER</b>	4	1 886 190	17,6												
<b>FSE</b>	6	212 082	2,0				1	39 210	2,0				4	706 647	77,8
<b>MPDT</b>	21	2 966 507	27,7										2	11 931	1,3
<b>PER</b>	2	550 000	5,1				3	111 044	5,7				7	337 611	37,2
<b>Total général</b>	<b>57</b>	<b>5 817 182</b>	<b>54,4</b>	<b>2</b>	<b>41 817</b>	<b>6,3</b>	<b>4</b>	<b>150 254</b>	<b>7,7</b>	<b>30</b>	<b>1 386 237</b>	<b>152,6</b>	<b>30</b>	<b>1 255 660</b>	<b>34,0</b>

Source : données Présage – ASP (septembre 2011)

Programmes	Ensemble		
	Nombre actions	Cofinancement État	%
ADEME	24	137 720	1,6%
CPER	34	1 056 421	12,2%
CPIER	2	11 741	0,1%
FEDER	10	2 674 552	30,9%
FSE	14	710 659	8,2%
MPDT	31	3 415 162	39,5%
PER	8	644 895	7,5%
<b>Total général</b>	<b>123</b>	<b>8 651 150</b>	<b>100,0%</b>

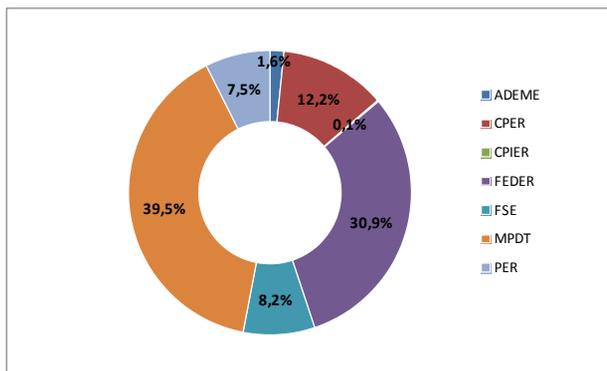
**Plus de 70 % des soutiens d'État portent sur la mission budgétaire « Politique des territoires » et les cofinancements FEDER**

L'intervention de l'État en direction des territoires d'étude se caractérise principalement par :

- des financements attribués au titre de la mission « Politique des territoires <sup>(1)</sup> » qui concentre plus de 39 % des montants,
- le cofinancement des projets émergeant au FEDER (31 %).

**VENTILATION DES COFINANCEMENTS ÉTAT PAR TYPE D'INTERVENTIONS SUR LES TERRITOIRES ÉCHANTILLONNÉS**

(en %)



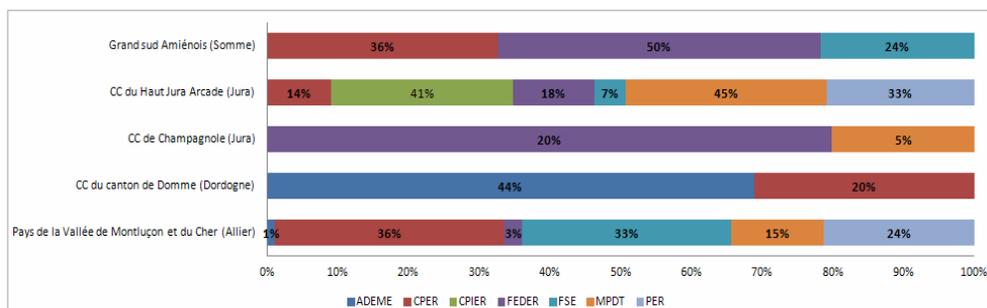
Source : données Présage ASP (septembre 2011)

La ventilation de ces cofinancements de l'État par territoires laisse apparaître certaines divergences dans le poids des programmes mobilisés (cf. graphique suivant)

(1) Cette mission est articulée autour de 2 programmes : « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».

### POIDS DES COFINANCEMENTS ÉTAT DANS LE COÛT TOTAL DES OPÉRATIONS FINANÇÉES PAR PROGRAMME

(en %)



Source : données Présage – ASP (septembre 2011)

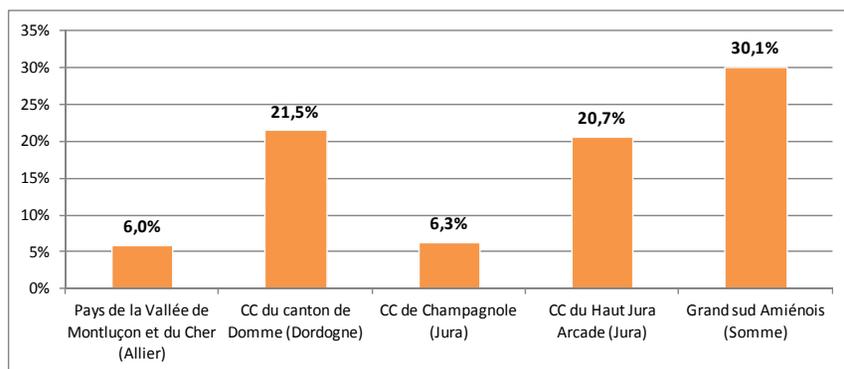
*Un taux d'intervention État d'environ 8 % mais qui met en évidence des différences notoires selon les territoires*

En moyenne, la part des cofinancements État dans les plans de financement des projets est d'environ 8 %, mais cette dernière peut varier selon les territoires. Elle demeure :

- inférieure à la moyenne des territoires d'études pour le Pays de la Vallée de Montluçon et la CC de Champagnole,
- supérieure à 20 % pour les autres territoires.

### POIDS DES COFINANCEMENTS ÉTAT DANS LE COÛT TOTAL DES OPÉRATIONS FINANÇÉES

(en %)



Source : données Présage – ASP (septembre 2011)

*Des soutiens majoritairement ciblés en direction des structures publiques*

Près de 72 % des financements d'État ont bénéficié à des structures publiques, contre 28 % à destination des structures privées.

Parmi les financements ayant bénéficié à des structures publiques, les communautés de communes et la communauté d'agglomération montluçonnaise ont concentré près de 54 % des montants de l'État, les syndicats intercommunaux 12 % et les offices publics de l'habitat (OPH) 11 %.

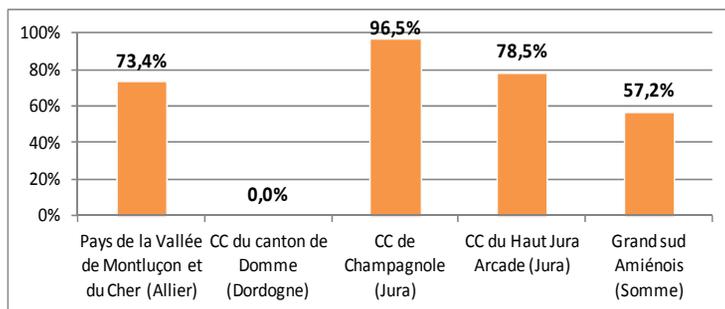
Les entreprises (1) ont perçu 59 % des financements de l'État ayant bénéficié à des structures privées et les associations 35 %.

La part des cofinancements État ayant bénéficié à des structures publiques varie tout de même d'un territoire à l'autre :

- elle est nulle pour la communauté de communes du canton de Domme (2),
- atteint un niveau intermédiaire (3) pour le Grand sud-ouest Amiénois (57 %),
- et s'élève à des taux oscillant entre 73 et 96 % pour les trois autres territoires.

#### VENTILATION DES COFINANCEMENTS ÉTAT À DESTINATION DES STRUCTURES PUBLIQUES

(en %)



Source : données Présage — ASP (septembre 2011)

#### **Les principaux domaines d'interventions (thématiques)**

En moyenne sur les cinq territoires, les cofinancements État se sont orientés à près de 50 % dans les domaines de l'économie et du tourisme.

Les interventions de l'État ont été au contraire moins mobilisées dans les domaines de « l'enseignement » (7 % des cofinancements), de « l'environnement » (6 %) et des « technologies de l'information et de la communication » (3 %).

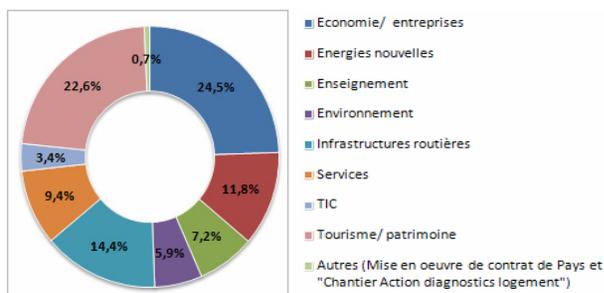
En revanche, en nombre d'opérations soutenues, ce sont les thématiques des « énergies nouvelles », de « l'économie-entreprises » et de « l'environnement » qui présentent les plus fortes proportions.

(1) Les entreprises rassemblent des personnalités morales de droit privé (SA, SARL...) et des personnes physiques.

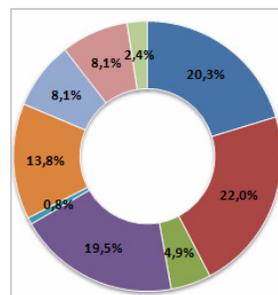
(2) Rappel : seules deux opérations ont été enregistrées pour le canton de Domme dans la base Présage.

(3) L'action menée par l'association pour la promotion, la formation et l'emploi sur la commune de Liomer relative au « projet expérimental école de la 2<sup>e</sup> chance 2011 – 2013 » (s'élevant à 418 000 euros) renforce fortement le poids du secteur privé.

**Ventilation du montant des cofinancements  
État par domaines (%)**



**Ventilation du nombre d'opérations  
soutenues par domaines (%)**



Source : données Présage — ASP (septembre 2011)

Toutefois, les cinq territoires présentent des profils contrastés quant aux thématiques d'intervention ciblées par les financements de l'État :

- les cofinancements de l'État sur le périmètre du Grand sud-ouest Amiénois se sont principalement répartis entre les thématiques liées à l'environnement<sup>(1)</sup> (40 %), l'enseignement (36 %) et les services<sup>(2)</sup> (23 %) ;

- la CC du Haut-Jura Arcade présente une multiplicité de thématiques sur lesquels l'État est intervenu en cofinancement. Les énergies nouvelles<sup>(3)</sup> restent tout de même la catégorie ayant mobilisé la plus forte part des cofinancements État (47 %). En revanche, les services<sup>(4)</sup> et les TIC<sup>(5)</sup> ont concentré un grand nombre d'actions ;

- le tourisme et l'économie apparaissent comme étant les thématiques prépondérantes pour la CC de Champagnole (respectivement 52 % et 44 % des financements de l'État) ;

- l'aide à l'économie et aux entreprises a mobilisé 87 % des cofinancements de l'État sur la CC du canton de Domme ;

- enfin, les domaines du tourisme, de l'économie et des infrastructures routières<sup>(6)</sup> ont concentré plus de 80 % des financements de l'État pour le pays de la Vallée de Montluçon. Néanmoins, le plus grand nombre d'opérations a été mené dans la thématique « énergies nouvelles ».

(1) Les actions menées dans le cadre du CPER axe n° 7 « Plan Somme et Plan Oise Aisne » ont concentré plus de 500 000 euros de cofinancements État.

(2) Deux bénéficiaires ont concentré 287 000 euros des cofinancements État : la maison de santé de Poix de Picardie et une association (agissant dans le domaine du social).

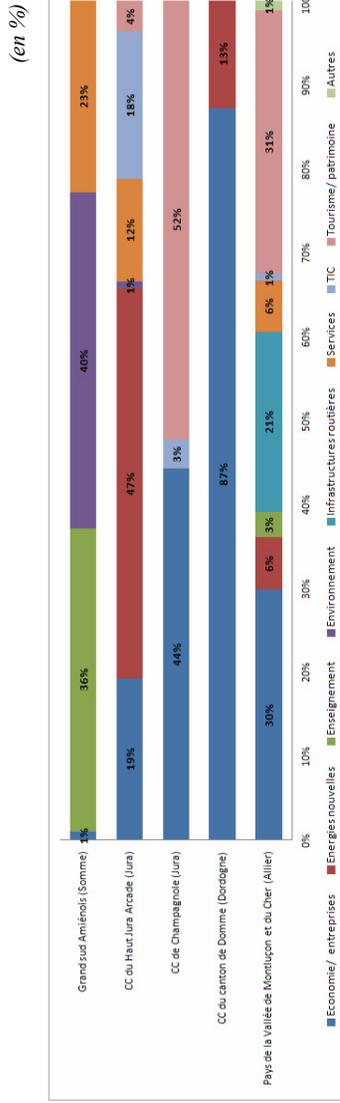
(3) Près de 650 000 euros de cofinancements État ont bénéficié à l'OPH du Jura dans le cadre de « Réhabilitation et recherche d'économies d'énergie pour des logements ».

(4) 8 opérations au total dont 5 opérations qui ont concerné le relais de services publics sur la commune de Morez.

(5) 8 opérations au total dont 5 qui ont concerné la « numération des collections du musée de la lunette » sur la commune de Morez.

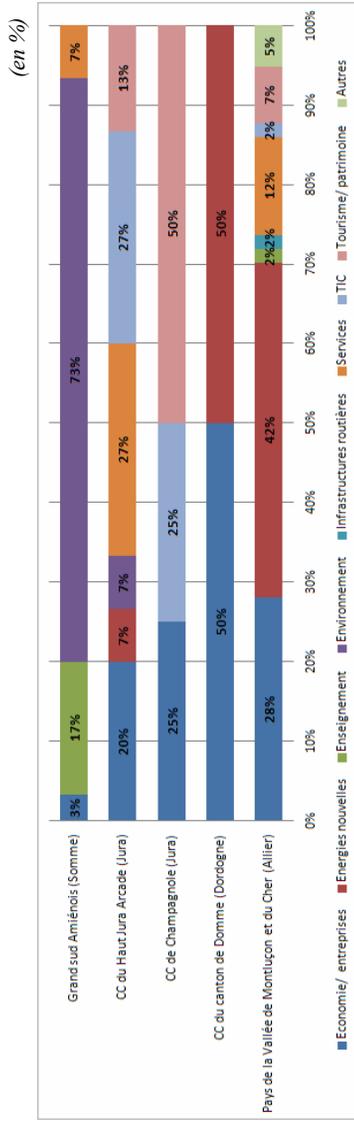
(6) Cette thématique ne contient qu'une opération : « Aménagement du centre routier et logistique de La Loue à St Victor » menée par la Communauté de l'agglomération montluçonnaise.

### VENTILATION DES COFINANCEMENTS ÉTAT PAR DOMAINES ET PAR TERRITOIRES



Source : données PRÉSAGE – ASP (septembre 2011)

### VENTILATION DU NOMBRE D'OPÉRATIONS SOUTENUES PAR DOMAINES ET PAR TERRITOIRES



Source : données PRÉSAGE – ASP (septembre 2011)

## ANNEXE N° 2 : COMPARAISON DES DYNAMIQUES RÉCENTES DES QUATRE TERRITOIRES

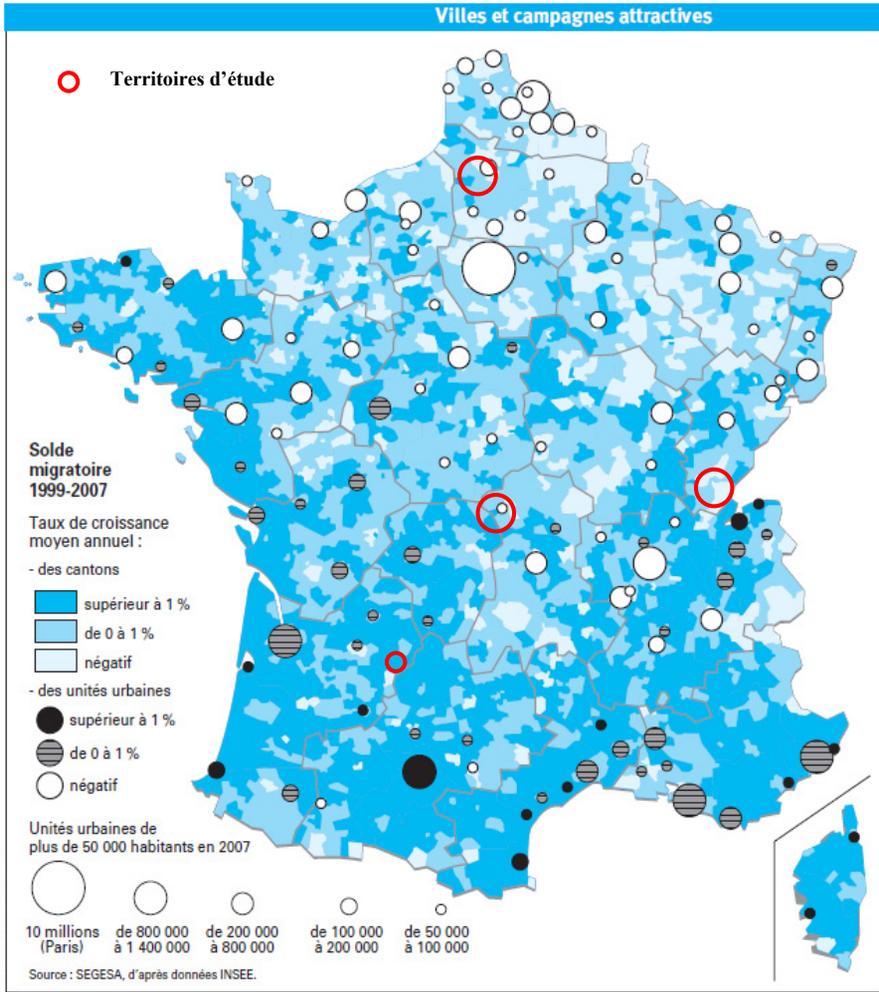
*CC = Communauté de communes CA= Communauté d'agglomération*

En jaune les chiffres les plus élevés pour le rural	5 CC Montluçon rural	CA Montluçon	CC Domme	CC Arcade	CC Champagne	3CC Amiens rural	CA d'Amiens
Population 2008	44 546	60 908	6 607	9 082	18 639	37 177	175 675
Densité moyenne (hab./km <sup>2</sup> )	30	329	30	79	50	42	566
var pop totale 1990 à 1999 %/an	-0,2	-0,6	0,3	-0,6	-0,3	0,2	0,3
var pop totale 1999 à 2008 %/an	0,3	-0,2	1,0	-0,7	0	0,6	0
bilan nat 1990 à 1999 %/an	-0,4	-0,2	-0,5	0,8	0,20	0,2	0,7
bilan nat 1999 à 2008 %/an	-0,2	-0,2	-0,4	0,5	0,1	0,2	0,6
solde migr 1990 à 1999 %/an	0,2	-0,4	0,7	-1,3	-0,50	-0,1	-0,4
solde migr 1999 à 2008 %/an	0,5	0	1,4	-1,2	0	0,5	-0,6
Nombre d'emplois locaux 1999	12 724	26 041	1 837	4 506	6 798,00	11 929	83 937
Nombre d'emplois locaux 2008	12.604	28 379	1 911	3853	6 531	11 303	96 899
Var de l'emploi 99-2008 (% pér)	-0,9	9,0	4,0	-14,5	-3,9	-5,2	15,4
Actifs 2008 résidant dans la zone	17 589	23 041	2 466	4 102	7 366	15478	68 976
Taux d'emplois locaux 2008 (%)	0,71	1,23	0,77	0,94	0,89	0,73	1,40
Taux d'emplois salariés 2008 (%)	77,2	91,3	67,4	90,2	84,5	83,8	93,3
<b>CS des emplois locaux %</b>							
Agriculteurs exploitants	11,5	0,6	13,3	0,6	3,30	6,4	0,3
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	8,5	5,3	17,5	4,6	7,60	5,9	3,1
Cadres et professions intellectuelles sup.	6,7	9,7	6,2	8,9	9,6	6,6	15,6
Professions intermédiaires	16,6	25	14,4	25,1	21,3	19,1	28,5
Employés	26,6	34,1	27,8	26,4	27,7	29,0	30,6
Ouvriers	30,2	25,4	20,8	34,3	30,5	33,1	22
<b>Emplois locaux en %</b>							
Agriculture	13,8	0,8	14,2	1,4	4,8	9,5	0,5
Industrie	22,6	17,2	10,9	43,7	23,4	27,0	11,8
Construction	6,4	7,1	11,5	3,6	7,7	6,4	5,1
Commerce, transports, services divers	32,8	40,8	35,7	26,5	34,80	29,1	44,3
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	24,5	34,2	27,8	24,8	29,20	28,0	38,3
Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal (€)	19 000	19 488	19 042	22 558	20 689	23 000	21 221
Taux de résidences secondaires (%)	12,0	2,0	36,4	9,9	10,5	3,9	1,0
Construction 1990-2005 RP	10,5	8,3	21,6	11,4	13,9	14	13,8
Ménages ayant 2 voitures (%)	44,0	30,9	45,0	33,0	35,2	47,9	24,3

Source : d'après les derniers chiffres de l'INSEE

3 CC Amiens rural = Conty, Oisemont, Sud-ouest Amiénois ; 5 CC Montluçon rural = Commentry, Huriel, Marcillat en Combrailles, Montmarault, Val de Cher

Géographiquement, les nouvelles dynamiques démographiques du monde rural s'organisent sous la double influence de la distance à une grande ville elle-même en croissance et des aménités du cadre de vie rural. Les évolutions des zones rurales et des zones urbaines sont très liées, comme le montre la carte ci-après.



Source : État de la France 2011-2013, Éditions la Découverte.

## ANNEXE N° 3 : FICHES TECHNIQUES PAR TERRITOIRE

### A. TERRITOIRES DU HAUT JURA (JURA)

#### 1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans le Haut Jura se compose de deux communautés de communes :

- la Communauté de communes de Champagnole Porte du Haut-Jura avec 38 communes,
- la Communauté de communes du Haut-Jura-Arcade avec 4 communes.



#### a) Les caractéristiques démographiques

L'espace du territoire regroupe près de **30 000 habitants** en 2009 (9 082 pour la CC du Haut-Jura et 19 032 pour la CC de Champagnole). Le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2008 est nul pour la CC de Champagnole et légèrement négatif pour la CC du Haut-Jura (-0,7 %).

La part représentée de la **population de plus de 65 ans** étaient, en 2008, de 19,3 % pour la CC de Champagnole et 11,9 % pour la CC du Haut-Jura (contre 16,4 % pour l'ensemble du département).

#### b) Les caractéristiques économiques

Le **taux de chômage** <sup>(1)</sup> atteignait, en 2008, 8,2 % pour la CC du Haut-Jura et 9,7 % pour la CC de Champagnole (contre 9,4 % pour le département) ;

**Les emplois ont connu une forte diminution** entre 1999 et 2008 sur la CC du Haut-Jura : -14,5 % (-3,9 % sur la CC de Champagnole). Les emplois industriels ont été particulièrement ciblés : une diminution de 40 % au sein de la CC du Haut-Jura ;

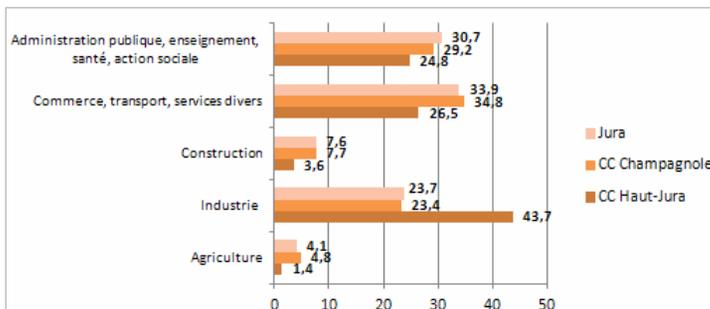
---

(1) Taux de chômage des 15-64 ans, source : INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.

## Des territoires marqués par une forte présence industrielle :

### RÉPARTITION DES EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ EN 2008

(en %)



Source : résultats du recensement de la population 2008, INSEE

- Un salarié sur deux dans le Haut Jura travaille dans l'industrie (moins de 20 % au niveau national et 30 % pour le Jura) et un sur trois sur Champagnole.

- Un tissu industriel de TPE, PME dense, spécialisé dans les métiers du bois, de la lunetterie, de la plasturgie, du jouet et de la mécanique.

- Une industrie dépendante des grands donneurs d'ordre car ce sont essentiellement des sous-traitants (automobile, aéronautique, mécanique, biens de consommation...).

- Des entreprises qui travaillent dans le domaine des biens intermédiaires (biens interentreprises) et sont donc sensibles à la contraction de l'activité avec un impact sur l'ensemble d'une filière.

- Des structures financières faibles rendant les entreprises fragilisées en cas de crise (ex 2008/2009).

- Une main d'œuvre dont le niveau de formation reste inférieur à la région mais dotée de compétences et de savoir faire spécifiques.

- Une industrie réactive capable de s'adapter et qui s'oriente de plus en plus vers l'innovation.

- Un tissu industriel organisé en filière économique : plasturgie, lunetterie, décolletage.

- Des chefs d'entreprises attachés à leur territoire.

- Un tissu qui s'est adapté aux mutations industrielles :

- la lunetterie qui est passé d'une production de masse à une production visant le moyen haut de gamme,

- le secteur de Champagnole a vu son territoire se recomposer de TPE, PME spécialisées dans la métallurgie (décolletage, usinage..), les équipements du foyer (meubles, horlogerie..) suite à la crise de l'ameublement des années 1980/1990 où de nombreuses entreprises ont disparu,

- la plasturgie, longtemps sous-traitante de l'automobile, a su se diversifier et prendre des marchés sur l'agroalimentaire ou le médical par exemple.

- Les mécaniciens moulistes confrontés à la concurrence étrangère ont investi la haute technologie.

- Un territoire fortement impacté par la Suisse (zone frontalière) :

- la zone frontalière Haut-Jura / Champagnole compte 4 300 frontaliers en augmentation de 10 % depuis 2010 (3 900 en 2010).

- Un territoire à fort potentiel touristique orienté vers les pratiques du ski.

● La zone Les Rousses / Bois d'Amont / Lamoura / Prémanon constitue un vaste domaine où la pratique du ski alpin et du ski de fond et autres (raquettes...) dominant mais qui est fragilisée par le risque de manque d'enneigement (moyenne montagne).

## 2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du Haut-Jura

● **Maintenir et développer le tissu industriel des territoires** (compétitivité, recherche, innovation...): pertes d'emplois industriels suite aux crises économiques et sociales (restructurations des entreprises par rachat externe, disparitions d'entreprises).

● **Structurer les filières professionnelles** vers une approche collective de l'offre de services et produits pour émerger sur de nouveaux marchés : plasturgie, lunetterie, tournerie, décolletage...

● **Assurer la transmission/reprise** des entreprises (un grand nombre de chefs d'entreprises sont proches de la retraite).

- Favoriser une **meilleure coopération transfrontalière** (Jura / Suisse) :

- les entreprises rencontrent des difficultés pour recruter des salariés qualifiés (freins à leur développement) car les plus qualifiés partent en Suisse (salaires et niveau de vie notamment plus élevés) et les entreprises du territoire sont directement pénalisées ;

- les entreprises de la zone frontalière s'interrogent sur leur développement sur place, en raison de la concurrence suisse (fidélisation des salariés).

● **Favoriser la mise en place d'une gestion territoriale** des emplois et des compétences (GTEC).

- Améliorer **l'attractivité du territoire** :

- territoire de montagne relativement enclavé et à l'écart des grandes voies de circulation ferroviaires et routières,

- territoire peu attractif pour les cadres : absence de grandes villes et d'une offre culturelle importante,

- restaurer une image plus positive (ne plus communiquer uniquement sur le froid).

- Accompagner le **développement de l'offre touristique** :

- favoriser une offre touristique plus large permettant de diversifier les publics.

### 3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires (2005-2010)

#### LES AIDES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Dispositifs	Bénéficiaires	Montants État alloués
Plan de revitalisation du Haut-Jura (2005-2007)	Entreprises Haut Jura	58 M€ (total pour Europe – État – région - département)
Zonage AFR	31 communes jurassiennes éligibles au zonage	4,6 M€ de subventions sur 31 M€ d'investissements
Mission Vivendi	27 entreprises aidées (dont 7 créations) et 400 emplois créés	963 K€ de fonds Vivendi (1,4 M€ de prêts participatifs bancaires, 18 M€ de prêts classiques) pour un montant total d'investissements de 24 M€
Crédit d'impôts de taxe professionnelle (période 2005 à 2009)	1 000 entreprises éligibles (cumul) pour 20 000 emplois concernés	20 M€ de crédit d'impôt
Crédit d'impôts recherche (2009 et 2010)	31 entreprises éligibles	2,5 M€ pour les deux années
FISAC	3 opérations collectives et 10 opérations individuelles	997 K€ pour l'ensemble des opérations
Contrats d'aide à la compétitivité	3 filières accompagnées : tournerie/tabletterie, lunetterie, plasturgie	6,1 M€ au total pour les 3 filières
Aides directes aux entreprises	52 entreprises aidées	4,6 M€ d'aides sur 31 M€ d'investissements
Aides à l'immobilier d'entreprises	32 entreprises aidées	5,4 M€ sur 25 M€ d'investissements

#### LES AIDES EN DIRECTION DES TERRITOIRES

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
Les pôles d'excellence rurale	1 PER labellisé « l'émail, excellence et innovation industrielle »	214 K€
Les aides au développement économique	12 projets de collectivités aidés	2,6 M€
La convention massif état/région/Europe/département	20 actions soutenues	12 M€ (dont 4 M€ de FEDER) pour un coût total de 20 M€
La téléphonie mobile	Réseaux	12,7 M€ d'investissements et 690 K€ de FNADT
Les relais services publics	1 relais labellisé (CC Arcade)	10 K€ de fonctionnement par an (2009/2011) et 104 K€ pour des travaux immobiliers
Les maisons de santé	en projet (Nozeroy)	
Politique du logement : aide ANRU	Quartier du Puits-Villedieu (Morez),	17 M€ pour le programme du quartier Puits-Villedieu
Politique du logement : OPAH	1 OPAH en cours sur le secteur Champagne/Nozeroy	

#### 4. Liste des personnes rencontrées

Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
<b>Collectivités locales</b>	Communauté de communes du Haut Jura Arcade (Morez)	Directrice générale des services	Mme Martine Ri Allan
	Communauté de communes Porte du Haut Jura (Champagnole)	Directeur général des services	M. Olivier Baune
	Parc naturel régional du Haut Jura	Chargé de mission pays	Mme Karelle Garnaud
		Chargé de mission Tourisme	Mme Thurel
Conseil général du Jura	Direction des politiques territoriales	M. Philippe Petit-Jean	
<b>Services de l'État</b>	Préfecture de département	Chef de mission développement territorial	M. Pascal Bouvier
	DDT du Jura	Chef de service - Mission développement durable (MDD)	M. Borcart
	Inspecteur éducation nationale (IEN)	IEN de la circonscription de Champagnole	M. Pascal Menigoz
<b>Autres structures</b>	Centre d'initiatives territoriales pour l'économie du Haut-Jura (CITE)	Chargé de mission	Mme Charlotte Minotti

## B. TERRITOIRE DU CANTON DE DOMME (DORDOGNE)

### 1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans la Dordogne est la communauté de communes du canton de Domme, créée en 1997 :

- elle correspond exactement au canton de Domme et comporte 14 communes sur 221 km<sup>2</sup> ;
- elle appartient au pays du Périgord noir, vaste territoire de 146 communes (12 cantons), qui compte environ 80 000 hab., dont la capitale Sarlat (10 400 hab.) est à 14 km de Domme.



#### a) Les caractéristiques démographiques

Le canton regroupe près de **6 700 habitants** en 2009, avec seulement 2 communes de plus de 1 000 habitants : Domme, ancienne bastide royale avec un fort potentiel touristique et Cénac St Julien pôle du bassin de vie. Depuis une cinquantaine d'années, la population ne cesse d'augmenter, en dépit d'une faible densité démographique (30h/km<sup>2</sup>). Grâce à de forts apports migratoires le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2009 a été de 1 %, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale.

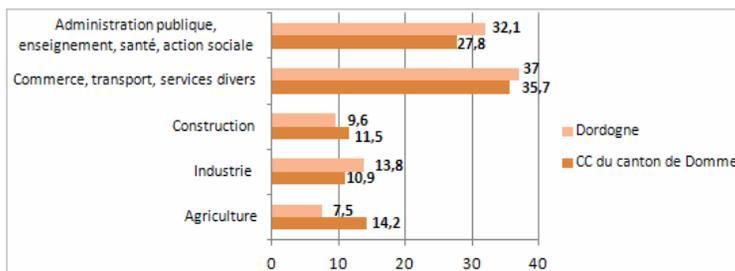
Le poids de la **population de plus de 65 ans** est particulièrement important : 26,4 % pour 24 % au niveau départemental, mais le bilan naturel s'améliore, le nombre des moins de 14 ans est stable et celui des jeunes enfants augmente.

#### b) Les caractéristiques économiques

Le **marché du travail se caractérise un taux de chômage** des 15-64 ans qui atteint en 2008 11,4 % ; il est deux fois plus élevé chez les femmes que chez les hommes. En revanche, **le nombre des emplois locaux a augmenté** de 4 % entre 1999 et 2008, essentiellement dans le commerce et les services.

#### RÉPARTITION DES EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ EN 2008

(en %)



Source : INSEE.

→ *Un territoire à l'économie diversifiée*

● Le canton est caractérisé par la **présence encore notable d'une agriculture** orientée vers des productions spéciales de qualité (vigne, noix, fraises, volailles...) dans le cadre de petites exploitations ; une agriculture fortement utilisatrice de main-d'oeuvre et de savoirs faire spécifiques.

● **L'artisanat** est aussi fortement présent (avec les petits commerces il totalise 17,5 % des emplois). Il est surtout développé autour des activités du bâtiment, qui souffrent de la crise actuelle de l'immobilier (perte de 42 emplois salariés entre 2006 et 2009).

● Bien que modestement développé, et essentiellement localisé le long de la D46, **un tissu industriel de TPE et PME** existe, autour de l'agroalimentaire (Coop Cerno, foie gras, séchage de grains, vinification), du bois, et d'activités en lien avec la construction (charpente).

● Le secteur tertiaire fourni un peu plus de 60 % des emplois locaux (50 % de l'emploi salarié). Il s'appuie notamment sur le secteur santé/social avec l'hôpital de Domme (plus de 100 agents, de l'ordre de 25 équivalents temps plein) et une maison d'enfants (50 emplois), mais aussi sur les nombreux petits commerces et services à la population.

● Enfin, il existe sur le canton à proximité de l'aérodrome de Sarlat - Domme, une importante base d'écoutes de la DGSE, dont on ne connaît pas le nombre d'emplois, mais qui est sans doute parmi les plus gros employeurs du canton.

→ *Fortement marqué par le tourisme*

● Des sites prestigieux :

- la vallée de la Dordogne, ses paysages, ses sites préhistoriques, ses activités nautiques, désignée « site majeur d'Aquitaine » et bénéficiant à ce titre va bénéficier d'un programme d'aménagement ;

- la bastide de Domme, classée plus beau village de France, qui bénéficierait d'un million de visiteurs annuels ;

- la vallée du Céou ;

- les châteaux de Castelnaud (230 000 visiteurs par an) et Milandes (73 000).

● Des structures d'accueil nombreuses et diversifiées :

- 4 hôtels, 51 chambres,

- un Office de tourisme dynamique à Domme,

- un parc important et en forte croissance de résidences secondaires : 373 en 1968, 1 802 en 2008,

- plus de 2 500 emplacements de camping, pour moitié en 3 et 4 étoiles.

● De nombreuses prestations de loisir offertes aux vacanciers et visiteurs dans les domaines culturel et sportif.

## **2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs**

La CC du Canton de Domme, créée en 1998 sur les bases d'un ex syndicat d'expansion économique, fait preuve d'une grande cohésion territoriale et d'une forte dynamique de projet, en dépit de sa faible taille. En plus des compétences obligatoires elle a

opté pour la mise en valeur de l'environnement et la création, maintien, entretien de la voirie. Elle s'est adjointe d'autres compétences dans le domaine social (bureau d'actions sociales) et des déchets ménagers. Elle conduit une politique active dans ces différents domaines comme on peut le voir dans les tableaux ci-après.

- Dans le **domaine économique** avec la réalisation d'une zone d'activité à ce jour remplie (14 entreprises et 50 emplois) et d'un village relais pour des artisans. Des projets de création de nouvelles zones sont en gestation. On peut y ajouter des initiatives en faveur de l'agriculture.

- Dans le **domaine touristique**, considéré par tous comme un facteur clé du développement local, de nombreux projets ont été entrepris notamment pour proposer des loisirs et des hébergements permettant une diversification de la clientèle et un allongement de la saison touristique. Mais les charges liées à des flux saisonniers très importants n'apportent pas les contreparties financières suffisantes aux collectivités locales.

- Sur la **question des services**, première préoccupation de la population locale, qui doivent s'adapter à la faible densité de population et à la montée de publics à la fois âgés (en raison du vieillissement) et très jeunes (en raison de l'accueil de nouveaux ménages), on note de nombreuses réalisations et initiatives en direction des personnes âgées (santé, portage de repas), de la petite enfance (crèches), des adolescents (centre de loisir) et des publics en difficulté (centre intercommunal d'action sociale).

- La CC est en train de se doter d'une **maison des communes et des services publics**, mais beaucoup déplorent sur le terrain le recul des services publics de l'État comme des grands opérateurs.

Le canton n'émerge pratiquement pas au FEDER, un peu au FEADER, le conseil général apparaît comme le principal cofinanceur des opérations, il intervient notamment dans le soutien à ces projets à travers ses « contrats d'objectifs ».

### 3. Les principaux projets réalisés ou en cours sur le territoire

#### LES INITIATIVES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Initiatives	Localisation	Coût (arrondis) (dont montant État)
<b>Zone d'activités économiques de Pech Mercier</b>	Cénac St Julien (8 entreprises présentes, plus de 40 emplois)	171 K€ (État 43)
<b>Village d'artisans</b>	Cénac St Julien (bat relais revendus à 3 entreprises)	590 K€ (État 50)
<b>Chai de vinification (vocation économique et touristique)</b>	Moncalou	461 K€ (extension comprise)
<b>Rénovation d'un hôtel</b>	Domme	162 K€ (État 0)
<b>Modernisation et rénovation d'un camping</b>	Veyrines de Domme	189 K€ (État 0)
<b>FISAC/OCM</b>	6 opérations individuelles (artisanat, commerces, restauration)	État environ 10 K€
<b>Dispositif ZRR</b>	Tout le canton est éligible	Dotation de compensation aux communes 4 900 €

### LES INITIATIVES RELATIVES AUX SERVICES

Initiatives	Localisation	Coût (arrondis) (dont montant État)
Maison des communes et pôle des services publics	St Martial de Nabirat	406 K€ (État 92)
Structure d'accueil de jeunes enfants (en cours)	Cénac St Julien	697 K€ État 0 ; FEADER 132 ; CAF 306

### LES INITIATIVES RELATIVES AU TOURISME ET AU PATRIMOINE

Initiatives	Localisation	Coût (arrondis) (dont montant État)
Création de 297 km de sentiers de randonnée	Canton de Domme	156 K€ (État 0)
Parcours cyclable	Vallée du Céou	357 K€ (État 0)
Tour Observatoire	Moncalou	263 K€ (État 57)
Restauration Halle	Domme	307 K€ (150 K€ attendus de l'État monument historique)
Restauration château	Castelnaud	nd (150 K€ attendus de l'État monument historique)
Divers projets de cheminements dans le cadre du site majeur	Domme et Cénac	A l'étude
Projet « Goutte d'eau » Parcours pédagogique touristique- environnemental	Canton de Domme	25 K€ (État 0)

### LES INITIATIVES DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
Les pôles d'excellence rurale	2 PER labellisés (le jouet, bien culturel et « l'émail, excellence et innovation industrielle »)	453 K€ pour les 2 PER
GAL LEADER	Oui	En cours

#### 4. Liste des personnes rencontrées

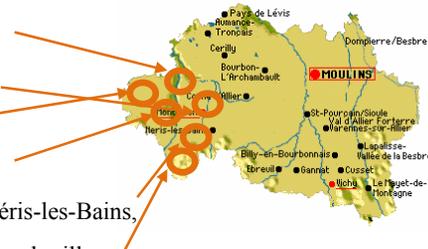
Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
<b>Niveau local</b>	Communauté de communes	Directeur Général des Services	M. Pascal Grousset
	Communauté de communes	Vice-Président Maire de Cénac St Julien	Mr R. Jalles
	Municipalité de Domme	Maire	Mme Lagrange
	EPHAD de Domme	Directrice	Mme Hesse
	Office de Tourisme de Domme	Directrice	Mme S. Bordes
	Société civile	Architecte	M. F. Godard
	Société civile	Résident secondaire	M. JG Laval
	Société civile	Agent immobilier	M. T. Vernet
	Société civile	Restaurateur	M. Sanders
<b>Niveau du Pays arrondissement</b>	Pays du Périgord Noir	Chargé de mission Pays	M. Sylvain Scherpereel
	Antenne de la CCI (Sarlat)	Chargé de mission	M. Th. Labarbe
	Maison de l'emploi (Sarlat)	Directeur	M. Vidilles
	Antenne Chambre d'Agriculture (Sarlat)	Chargé de mission	M. Laval
<b>Niveau départemental</b>	Préfecture de département	Pôle développement du territoire, FEADER	Mme Vallée-Hans
	Préfecture de département	Pôle développement économique et interventions financières	M. J.F. Dias
	Conseil général de la Dordogne	Direction des politiques territoriales	Mme Gauthier Delmas

## C. TERRITOIRES DU PAYS DE LA VALLÉE DE MONTLUÇON ET DU CHER (ALLIER)

### 1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans le pays de la vallée de Montluçon et du Cher (Allier) se compose de six communautés de communes :

- la Communauté de communes des Val de Cher,
- la Communauté de communes de Montmarault,
- la Communauté de communes d'Huriel,
- la Communauté d'agglomération de Montluçon,
- la Communauté de communes de Commentry-Néris-les-Bains,
- la Communauté de communes de Marcillat-en-Combraille.



#### a) Les caractéristiques démographiques

L'espace du territoire regroupe près de **115 000 habitants** en 2009 (62 754 pour la CA montluçonnaise, 15 761 pour la CC de Commentry-Néris-les-Bains, 4 512 pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille, 11 427 pour la CC de la Région de Montmarault, 5 421 pour la CC du Val de Cher et 7 153 pour la CC du Pays d'Huriel). Le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2008 est sensiblement négatif pour la CA Montluçonnaise (-0,2%), la CC de la Région de Montmarault (-0,2%) et la CC de Commentry-Néris-les-Bains (-0,1%). En revanche, la tendance positive se confirme pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille (+0,8%), la CC du Val de Cher et la CC du Pays d'Huriel (+0,4%).

La part représentée de la **population de plus de 65 ans** est particulièrement importante au sein du pays de la vallée de Montluçon et du Cher : 23 % pour la CA montluçonnaise, 22,2 % pour la CC de Commentry-Néris-les-Bains, 18,7 % pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille, 24,1 % pour la CC de la Région de Montmarault, 21,3 % pour la CC du Val de Cher et 22,2 % pour la CC du Pays d'Huriel. À l'échelle du département de l'Allier, 23 % de la population a plus de 65 ans.

#### b) Les caractéristiques économiques

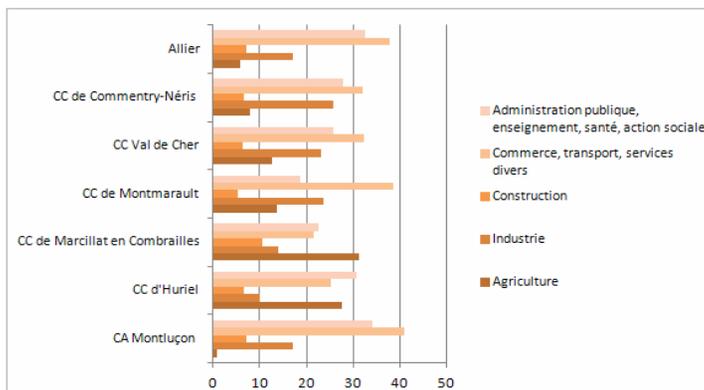
Les **taux de chômage** <sup>(1)</sup> atteignaient, en 2008, 8,9 % pour la CA montluçonnaise, 7,8 % pour la CC de Commentry-Néris-les-Bains, 5,5 % pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille, 7,4 % pour la CC de la Région de Montmarault, 8,8 % pour la CC du Val de Cher et 6 % pour la CC du Pays d'Huriel.

Les territoires sont marqués par une **présence forte de l'administration publique, du commerce et transports.**

(1) Taux de chômage des 15-64 ans, source : INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.

## EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2008

(en %)



Source : résultats du recensement de la population 2008, INSEE.

**Les emplois ont fortement diminué** entre 1999 et 2008 sur la CA montluçonnaise (-13%), la CC de Commentry-Néris-les-Bains (-11%), la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille (-7%), la CC de la Région de Montmarault (-0,5%), la CC du Val de Cher (-12,5%) et la CC du Pays d'Huriel (-8,3%). Le phénomène de désindustrialisation a participé à affaiblir le marché du travail de ce territoire.

### **Des territoires marqués par un phénomène de vieillissement conjugué à une faible densification de la population :**

- En 2008, à l'échelle de l'Allier, la densité moyenne était de 46,7 habitants par km<sup>2</sup>. La densité de population est en diminution constante depuis plusieurs décennies : en 1968 la densité moyenne était de 52,7 habitants par km<sup>2</sup>.
- Ce phénomène de désertification est favorisé par un processus de désindustrialisation et une image de forte distance des principaux pôles économiques français.
- La faible attractivité du territoire ne permet pas d'équilibrer un taux de mortalité supérieur au taux de natalité (respectivement 12,6‰ et 9,9‰).
- Ce taux élevé de mortalité s'explique par la part importante de la population âgée au sein de la population. Dans l'Allier, 26,4% de la population a plus de 65 ans ; les retraités représentent quant à eux 29,3% de la population.
- Le phénomène de faible densification de la population renforce les problématiques liées au maintien des services publics dans ces espaces ruraux et encourage par conséquent le regroupement de services publics, tels que les maisons et relais de services publics ou les maisons de santé pluridisciplinaires.
- Une très forte attente dans les projets d'infrastructure de transport extrarégionaux.

## 2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du pays de la vallée de Montluçon et du Cher

- **Maintenir et développer le tissu industriel tout particulièrement celui de l'industrie alimentaire** ; afin de contrer l'évolution continue depuis plusieurs décennies d'une fragilisation de la filière industrielle sur ce territoire historiquement structuré par l'activité secondaire.

- **Soutenir les projets d'infrastructure de transport structurants à l'échelle extrarégionale** pour renforcer l'attractivité du territoire et faciliter son développement économique.

- **Encourager les nouvelles formes d'exploitation agricole : associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP), filières courtes, cultures biologiques.**

- **Assurer la transmission/reprise** des entreprises pour maintenir l'activité et l'attractivité dans les centres bourgs.

- **Favoriser une politique de rénovation des logements** plutôt que de construction de nouveaux logements sociaux, en favorisant la réhabilitation des centres bourgs et maintenir un tissu social fort et cohérent.

- **Soutenir les activités de services à domicile** en améliorant les conditions de travail des employés.

- **Soutenir l'artisanat** dont l'activité structurante sur le territoire pourrait être développée.

## 3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires

### LES AIDES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Dispositifs	Zones et/ou nombre d'entreprises aidées/éligibles	Montants État alloués
<b>Plan de revitalisation</b>	Communauté de commune du canton de Combles, du Bernavillois et la partie Est de la communauté de Communes d'Authie-Maye	
<b>Prime à l'aménagement du territoire (PAT)</b>	2007 – 2008 : 3 projets financés (communauté d'agglomération montluçonnaise)	1 924 000 €
<b>Zonage AFR</b>	246 616 habitants couverts (Auvergne)	
<b>Mission Vivendi</b>		
<b>Crédit d'impôts de taxe professionnelle (période 2005 à 2009)</b>		
<b>Crédit d'impôts recherche (2009 et 2010)</b>		
<b>FISAC</b>		
<b>Contrats d'aide à la compétitivité</b>		
<b>Aides directes aux entreprises</b>		
<b>Aides à l'immobilier d'entreprises</b>		

**LES AIDES EN DIRECTION DES TERRITOIRES**

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
<b>Les pôles d'excellence rurale</b>	3 PER labellisés : « Cultiver la mémoire à Jaligny-sur-Besbre », « Développement d'une offre de mobilité durable en territoire rural » et la phase 2 du PER « Naturopôle Nutrition Santé » - 2 <sup>e</sup> vague d'appel à projet (2011)	
<b>Le Fonds national de revitalisation du territoire (FNRT)</b>	Territoire du Sud Allier	1,5 M€
<b>Contrats de sites et contrats territoriaux</b>	1 contrat territorial du bassin des Combrailles et 1 contrat territorial de Thiers (Puy-de-Dôme)	
<b>Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)</b>	1 CUCS : Commentry (quartier HLM) et Montluçon (Bien Assis, Dunlop Pré Gené, Fontbouillant et Pierre Leroux Verrerie)	
<b>La couverture Internet</b>	98,4% de l'Allier couverte par le haut débit	
<b>Les relais services publics</b>	6 RSP dans l'Allier dont 2 sur le territoire étudié (Huriel et Marcillat en Combraille)	
<b>Les maisons de santé</b>	2 maisons de santé (Huriel et Marcillat en Combraille)	
<b>Politique du logement : OPAH</b>	7 OPAH dans l'Allier, 13 en Auvergne	

#### 4. Liste des personnes rencontrées

Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
<b>Collectivités locales</b>	Communauté de communes d'Huriel	Président	M. Michel Tabutin
	Communauté de communes de Marcillat-en-Combraille	Président	M. Christian Chito
		Agent de développement	Mme Isabelle Gaumet
	Communauté de communes de Montmarault	Président	M. Bruno Rojouan
	Communauté de communes des Val de Cher	Président	M. Gérard Ciofolo
	Pays de la vallée de Montluçon et du Cher	Directeur général du syndicat mixte du pays de la vallée de Montluçon et du Cher	M. Guy Doussot
		Chargé de mission LEADER	Mme Yveline Dubillon
Conseil général de l'Allier	DGS	M. Jean-Pierre Dayras	
<b>Services de l'État</b>	SGAR Auvergne	Adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales	M. Thierry Olivier
	DDT de l'Allier	DGS	M. Armand Sanseau
		Directeur adjoint	M. Patrick Potdevin
<b>Autres structures</b>	Chambre de commerce et d'industrie de Montluçon Gannat	Chargé de mission Industrie	M. Pierre Deludet
	Chambre de métiers de l'Allier	Président	M. Marc Lebrou
<b>Acteurs de la société civile</b>	Entreprise CTC	PDG	Mme Nelly Canton
	Association MARPA	Directrice	Mme Patricia Grouy
	Association Âge d'Or	Directeur	M. Laurent Lamoine

## D. TERRITOIRES DU GRAND SUD-OUEST AMIÉNOIS (SOMME)

### 1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans le grand sud-ouest amiénois (Somme) se compose de trois communautés de communes :

- la Communauté de communes de la Région de Oisemont, avec 34 communes,
- la Communauté de communes du Sud Ouest Amiénois, avec 63 communes,
- la Communauté de communes du Canton de Conty avec 23 communes.



#### a) Les caractéristiques démographiques

L'espace du territoire regroupe près de **37 000 habitants** en 2009 (21 372 pour la CC du Sud Ouest Amiénois, 6 551 pour la CC de la Région de Oisemont et 9 043 pour la CC du Canton de Conty). Le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2008 est légèrement positif pour la CC du Sud Ouest Amiénois (+0,8 %), la CC du Canton de Oisemont (+0,5 %) et la CC du Canton de Conty (+0,4 %).

La part représentée de la **population de plus de 65 ans** est relativement importante au sein de la CC du Sud Ouest Amiénois (+15,1 %), la CC du Canton de Oisemont (+18,5 %) et la CC du Canton de Conty (+14,3 %).

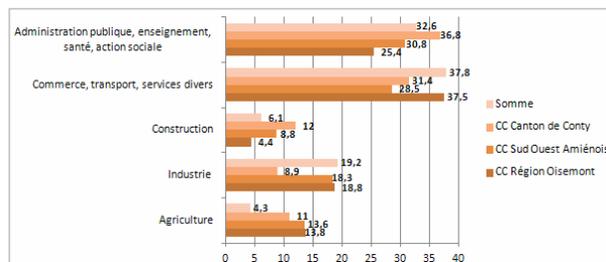
#### b) Les caractéristiques économiques

Les **taux de chômage**<sup>(1)</sup> atteignaient, en 2008, 7,2 % pour la CC du Sud Ouest Amiénois, 8% pour la CC du Canton de Oisemont et 5,6 % pour la CC du Canton de Conty (contre 11,2 % pour le département).

Des territoires à la répartition d'activités équilibrée :

#### EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2008

(en %)



Source : résultats du recensement de la population 2008, INSEE.

(1) Taux de chômage des 15-64 ans, source : INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.

**Des emplois qui ont diminué** entre 1999 et 2008 sur la CC du Sud Ouest Amiénois (-9,3 %), tandis qu'il était stables pour la CC du Canton de Oisemont (+0,03 %) et pour la CC du Canton de Conty (+0,02 %).

### **Des territoires marqués par des espaces périurbains résidentiels :**

- Une grande proximité des espaces ruraux avec le centre urbain d'Amiens dont l'attractivité est en partie contrebalancée par les autres pôles urbains que représentent les sous-préfectures avoisinantes de Péronne, Abbeville et Montdidier.

- L'existence de zones périurbaines constitue une opportunité pour les territoires ruraux d'accéder à des services qui ne sont pas autant développés dans les autres types de ruralités : accès relativement proches à des lycées et des universités, accès aux soins. Les activités économiques demeurent toutefois principalement concentrées à Amiens.

- Les logements des 3 CC sont principalement occupés par les retraités, les ouvriers et les professions intermédiaires.

- Le mode d'occupation privilégié est la propriété qui représente l'essentiel du parc immobilier.

- Des territoires ruraux attractifs dans lesquels les prix d'achat des logements peuvent être élevés, ce qui impacte la catégorie sociale et surtout la classe d'âge des propriétaires.

- En 2008, 3/4 des personnes de 15 ans ou plus habitaient le même logement 5 ans auparavant, témoignant d'une grande stabilité des territoires ruraux étudiés.

- Un étalement résidentiel qui constitue une spécificité forte des zones rurales les plus proches d'Amiens, à l'instar de la CC du Canton de Conty.

- Un bon maillage des soins de santé, malgré une inégalité d'accès aux soins spécialisés entre les zones rurales et le centre urbain d'Amiens.

- Une production agricole performante et spécialisée (notamment sur les céréales et les semences).

- L'activité touristique du littoral est faiblement captée par la zone étudiée sinon par les entreprises de gestion des axes routiers et les services attenants.

- Des transports structurants à l'échelle suprarégionale qui permettent au territoire de développer une proximité forte avec les pôles de Paris et de Lille.

- Un dynamisme fort des acteurs publics et privés mobilisés pour le développement économique du territoire.

## **2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du grand sud-ouest amiénois**

- **Soutenir l'éducation** par l'amélioration des conditions de transports et le développement de bourses d'études plus conséquente, quitte à en diminuer le nombre actuellement non distribué dans leur totalité.

- **Assurer la transmission/reprise** des entreprises (beaucoup de petits commerces ne sont pas repris dans les villages, ce qui participe à la paupérisation des anciens propriétaires).

- **Favoriser l'accès aux dispositifs d'État par la simplification administrative** lors des phases de candidature et de gestion courante de l'activité.

- **Favoriser la jeunesse** notamment dans le cadre de l'accès aux dispositifs d'aides (meilleure communication, etc.), mais également dans les reprises d'activités commerciales et agricoles.

- **Apporter une réponse** aux populations dont le pouvoir d'achat est impacté par les hausses régulières de l'essence.

### 3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires

#### LES AIDES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Dispositifs	Zones et/ou nombre d'entreprises aidées/éligibles	Montants État alloués
<b>Plan de revitalisation</b>	Communauté de commune du canton de Combles, du Bernavillois et la partie Est de la communauté de Communes d'Authie-Maye	
<b>Zonage AFR</b>	95 communes éligibles au zonage (Somme)	
<b>Dispositif de soutiens aux grappes d'entreprises</b>	27 entreprises (Picardie) sur 3 ans (2011 à 2013)	300 K €
<b>Prime à l'aménagement du territoire (PAT)</b>	2008 – 2009 : 5 projets financés	4 382 000 €
<b>Mission Vivendi</b>		
<b>Crédit d'impôts de taxe professionnelle (période 2005 à 2009)</b>		
<b>Crédit d'impôts recherche (2009 et 2010)</b>		
<b>FISAC</b>		
<b>Contrats d'aide à la compétitivité</b>		
<b>Aides directes aux entreprises</b>		
<b>Aides à l'immobilier d'entreprises</b>		

## LES AIDES EN DIRECTION DES TERRITOIRES

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
<b>Les pôles d'excellence rurale</b>	2 PER labellisés : « Innovation Santé Autonomie (ISA) » (territoire étudié) et « Patrimoine, artisans et développement durable » (Somme)	400K€ pour le PER ISA
<b>La couverture Internet</b>	99,5% couvert par le haut débit (Somme)	
<b>Les relais services publics</b>	Pas de RSP (territoire étudié)	
<b>Les maisons de santé</b>	5 maisons de santé (Somme) dont 1 sur le territoire étudié (PER ISA)	
<b>Politique du logement : OPAH</b>	1 OPAH et 2 OPAH-RR (Somme)	

### 4. Liste des personnes rencontrées

Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
<b>Collectivités locales</b>	Communauté de communes de la Région de Oisemont	Président	M. Philippe Greuet
	Communauté de communes du Sud Ouest Amiénois	Président	M. Alain Desfosses
		DGS	M. Serge Zacharewicz
	Communauté de communes du Canton de Conty	Président	M. Joseph Bleyaert
Chargé de mission		M. Xavier Descoutures	
<b>Services de l'État</b>	SGAR Picardie	Secrétaire général	M. Pierre Gaudin
	DDT de la Somme	Directeur départemental	M. Paul Gérard
<b>Autres structures</b>	Chambre de commerce et d'industrie d'Amiens et de Péronne	Président	M. Bernard Désérable
	Chambre de métiers de la Somme	Secrétaire général	M. Francis Petit
	Chambre d'agriculture de la Somme	Président	M. Daniel Roguet
	Agence d'urbanisme du grand amiénois (ADUGA)	Directeur	M. Jérôme Grange
<b>Acteurs de la société civile</b>	Entreprise dans le secteur des éco-énergies (en cours de création)	PDG	M. Gilles de Poncins
	Association des aînés	Président	M. Francis Meyer
	Établissement départemental d'élevage (EDE) Comité d'orientation élevage de la Somme « Conforter la dynamique laitière du département »	Président Président délégué	M. Ludovic Cauchois
	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA)	Secrétaire général adjoint	M. Denis Delattre

## ANNEXE N° 4 : BIBLIOGRAPHIE

<b>Rapports techniques et institutionnels</b>		
Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), Conseil généraux de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD)	Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)	Novembre 2009
EDATER/SEGESA pour la DATAR	Rapport sur l'évaluation du zonage AFR pour la période 2006-2013	Mars 2011
Assises des territoires ruraux	Plan d'actions en faveur de des territoires ruraux résultant des Assises	Adoption du CIACT du 11 mai 2010
M. Paul Durieu et M. Jacques Pelissard	Rapport de la Conférence nationale des services publics en milieu rural	Novembre 2005
Instance d'évaluation au Commissariat général du Plan (CGP)	Les politiques de développement rural : rapport de l'instance d'évaluation présidée par M. Daniel Perrin	Septembre 2003
DIACT	Analyse territoriale des impacts du classement en zone de revitalisation rurale	Novembre 2009
Conseil national de l'Ordre des médecins	Atlas de la démographie médicale en France	Janvier 2011
<b>Lois et règlements</b>		
Loi n° 2005-157	relative au développement des territoires ruraux	23 février 2005
<b>Publications et revues</b>		
INSEE	Services à la personne en Rhône-Alpes : des marges de progression importantes, La lettre de l'Insee Rhône-Alpes, n°134	Novembre 2010
INSEE, M. J.M. Floch et M. D. Lévy	Le nouveau zonage en aires urbaines, Première n°1375	Octobre 2011
OCDE	Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale	1994
CRSA	État de santé et offre de santé en Franche-Comté	6 juillet 2010
<b>Travaux de chercheurs</b>		
M. J.-P. Laborie, Université de Toulouse-Le Mirail	Les petites villes face à la métropolisation : la perte d'une spécificité	24 août 2005
<b>Données et informations statistiques</b>		
Agence de services et de paiements (ASP)	Données Présage	Extraction en septembre 2011
ANAH	Les propriétaires occupants bénéficiaires potentiels par département données FILOCOM	2007

## ANNEXE N° 5 : TRAME D'ENTRETIEN « ACTEURS »



Kurt Salmon 

**Évaluation des politiques publiques d'aménagement du territoire en milieu rural**

**Évaluation de l'impact des outils des politiques publiques (d'État) menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre zones rurales**

Maître d'ouvrage : Assemblée Nationale

Trame d'entretien « acteurs territoriaux »

**Nota :** ce document constitue **un guide indicatif** permettant au consultant de conduire les entretiens qu'il doit réaliser avec les acteurs des territoires.

Il sera adapté par le consultant lors de l'entretien pour tenir compte de la spécificité de chaque personne ou structure rencontrées. Toutes les questions ne seront pas nécessairement abordées, mais toutes les têtes de chapitre doivent faire l'objet d'un échange (A à E).

Par ailleurs, une série de questions plus précise est rappelée en annexes. Ces dernières pourront venir agrémenter ces questions d'ordre général. Ces questions sont liées aux thématiques suivantes :

- Services publics de l'État,
- Santé et social
- Services à la population
- Transport
- Attractivité économique
- Activités tertiaires
- Nouvelles technologies de l'information et de la communication
- Immobilier / logements

### A. Rappel introductif

1. Présentation succincte de la fonction et des missions de l'acteur interviewé
2. Rappel du contexte et des finalités de l'étude

### B. Inventaire des dispositifs d'État mobilisés sur le territoire

3. Quelles aides d'État sont principalement mobilisées sur le territoire (par thématique) ? Quels sont les volumes financiers mobilisés lors des 5 dernières années ?

Dispositifs mobilisés	Type de soutiens	Volumes financiers	Périodes
les pôles d'excellence rurale (PER)			
les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR)			
les Aides à Finalité Régionale (AFR) : la Prime à l'Aménagement du Territoire			
la couverture du territoire en téléphonie mobile et Internet haut débit (plan zone blanche et			

téléphonie mobile...)			
les maisons et relais de services publics (postes...)			
l'organisation de l'offre de santé (Maisons de santé pluridisciplinaires...)			
les aides à la création et au maintien d'entreprises, de commerces, de l'artisanat et des services (aides NACRE, FISAC...)			
l'accès aux grandes infrastructures de transport (schéma national des Infrastructures de Transport...)			
la réhabilitation de l'habitat rural (OPAH-RR, Soutien à la rénovation thermique des logements via le fonds du Grand emprunt) ;			
le soutien au tourisme rural			

4. Pouvez-vous préciser les actions qui ont été menées ? Si possible, en donnant des exemples d'interventions, d'opérations conduites...
5. Qui sont les principaux bénéficiaires des soutiens de l'État sur votre territoire ?
6. Avez-vous observé une évolution des soutiens de l'État ces 5 dernières années : volume financier, thématiques d'interventions... ?
7. Selon vous, les acteurs locaux disposent-ils d'une bonne connaissance des interventions de l'État mobilisables sur leur territoire ?
8. Quels sont les principaux partenaires mobilisés au sein des services de l'État (DDT, DRAAF...)?

### C. Impacts et effets des dispositifs d'État

9. Les dispositifs d'État permettent-ils de répondre aux enjeux de votre territoire ? Sont-ils cohérents et adaptés aux spécificités locales ?
10. Certains domaines d'actions ou types d'intervention nécessiteraient-ils d'être davantage soutenus ?
11. Ces aides contribuent-elles au développement de votre territoire ? Pouvez-vous préciser les types d'effets observés ou attendus (maintien ou développement d'activités, amélioration du cadre de vie....) ?

### D. Articulation des dispositifs d'État avec les autres dispositifs d'aides existants

12. Quels sont les autres dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales sur le territoire dans les thématiques citées en préambule ?
13. Y a-t-il une bonne articulation entre les dispositifs d'État et les autres dispositifs d'aides existants au niveau local, départemental, régional mais aussi européen (FEDER, FEADER, FSE...)?
14. Globalement pensez-vous que l'articulation entre ces dispositifs soit cohérente ?

## E. Pistes d'évolutions

### 1. Bilan.

- 15. Jugez-vous les interventions de l'État sur le territoire suffisantes et adaptées ?
- 16. Sur quels domaines les interventions devraient-elles être renforcées ?

### 2. Les leviers pour améliorer l'impact des dispositifs d'État sur le territoire et les entreprises

- 17. Au regard des champs d'interventions ?
- 18. Au regard des types de soutiens (financiers, accompagnement...) ?
- 19. En matière d'information / d'animation des dispositifs ?

### 3. Autres remarques / suggestions.

## Annexe 1 du guide d'entretiens : questions ciblées par grandes thématiques d'actions

### Services publics de l'État

#### ➤ Éducation nationale (primaire et secondaire) :

Quelles sont les conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les suppressions de postes et fermetures de classes? Quelle adéquation avec l'évolution des effectifs ?

L'offre en matière de formation est-elle suffisante et adaptée aux spécificités du territoire ?

#### ➤ Gendarmerie nationale :

Les conséquences sur la sécurité en milieu rural de la réduction des effectifs de la gendarmerie nationale ?

#### ➤ Tribunaux :

Quelles sont les conséquences de la réforme de la carte judiciaire sur l'accessibilité des différents tribunaux ?

#### ➤ Services déconcentrés de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) :

Quelles sont les conséquences de la fusion des réseaux locaux la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des Impôts (DGI) sur l'accessibilité des contribuables et des collectivités territoriales aux trésoreries ? sur le service rendu aux contribuables et aux collectivités ?

#### ➤ Services déconcentrés de l'État :

Quelles sont selon vous les conséquences de la réforme de l'administration territoriale de l'État sur l'accessibilité et la qualité des services déconcentrés de l'État ? Quels types de services avez-vous bénéficié ces 5 dernières années ?

Cette réforme vous a-t-elle incité à modifier vos pratiques en matière de demande de conseil ?

« L'assistance technique de l'État aux collectivités territoriales pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (Ateat) est-elle respectée ?

#### ➤ Organisation de l'offre de services publics :

Votre territoire est-il concerné par la mutualisation des services publics tels que les maisons et relais de services publics ? Quel bilan en tirez-vous ?

### Santé et social

- L'offre médicale (hôpitaux, médecine libérale ....) et sociale (accueil de la petite enfance, établissements et services d'aide par le travail....) vous semble-t-elle suffisante et adaptée aux besoins de votre territoire ? Peut-on parler de l'existence d'un « service de proximité » ?
- Comment cette offre est-elle organisée ? Quel rôle joue l'agence régionale de santé (ARS) sur le territoire un peu plus d'un an après sa création ?
- Votre territoire est-il concerné par un projet de création de maisons de santé pluridisciplinaires ? Pensez-vous que ce projet pourrait pallier certains problèmes rencontrés sur les communes de la zone observée ?

### Services à la population

- Les services à la population (commerces de proximité, activités sportives et culturelles, les services à la personne....) sont-ils suffisants et accessibles au sein de l'espace ?
- Selon vous, comment renforcer cette offre de services ? Quelles sont les principales actions conduites sur votre territoire ?

### Transport

- Les infrastructures routières, ferroviaires permettent-elles des liaisons rapides et de qualité avec le reste du département ou de la région ?
- Les services de transport en commun de passagers (car, train, avion) sont-ils adaptés ?
- Les services de transport de marchandises sont-ils adaptés ?
- Votre territoire a-t-il bénéficié d'un soutien de l'État visant à améliorer la qualité de l'offre de transport ? Quel type de soutiens ?
- Quels sont les projets à envisager ces prochaines années pour améliorer cette offre et quels sont les partenaires à mobiliser ?
- Quels sont les apports des modalités innovantes de transports (covoiturage, transport à la demande, intermodalité...) ?

### Attractivité économique

- **Effets et impacts des dispositifs en faveur des entreprises :**
- Dans quelle mesure les zonages (si le territoire observé est concerné par un zonage) AFR (notamment PAT) et ZRR bénéficient au développement économique du territoire ? Les communes ciblées par ce/ces zonage(s) sur votre territoire sont-elles pertinentes ?
- Si votre territoire est concerné par les pôles d'excellence rurale (PER) et les dispositifs de soutiens aux grappes d'entreprises, quels effets observez-vous ?
- Quels avantages et inconvénients observez-vous dans les deux modalités de mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire en milieu rural : zonage versus appel à projet ?
- Les aides d'État à la création et au maintien d'entreprises, de commerces, de l'artisanat et des services (tels que les dispositifs NACRE ou FISAC) sont-elles mobilisées sur votre territoire ? Quels effets observez-vous ?
- **Facteurs d'attractivité du territoire :**
- Quels sont les déterminants de la répartition des activités dans l'espace considéré ?

- Quels avantages comparatifs le territoire dispose-t-il ? (main d'œuvre moins coûteuse dans l'industrie, qualité de vie...) ? Ces facteurs sont-ils mis en avant par les acteurs locaux (dans le cadre de la promotion du territoire) ?

### Activités tertiaires

- **Activités touristiques :**
- Quelle importance occupe le secteur touristique au sein de l'économie locale ? Comment la promotion est-elle assurée ?
- Quelles aides sont mobilisées en faveur de l'aménagement touristique ? En quoi les aides d'État contribuent-elles à cet aménagement ?
- Comment évaluez-vous l'action de l'Agence de Développement Touristique de la France (Atout France) ?
- **Autres services :**
- Le tissu des services présents (services comptables, bancaires...) sur le territoire est-il suffisant et adapté aux besoins et au développement des activités économiques implantées ?

### Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

- Quel bilan tirez-vous sur votre territoire du programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile que pilote la DATAR depuis 2003 ?
- Votre territoire a-t-il été concerné par les actions menées par l'État concernant l'équipement en services Internet haut débit (notamment dans le cadre du FNADT, FANT...) ?
- Plus globalement, votre territoire (ou certaines communes de celui-ci) présente-t-il encore à l'heure actuelle des difficultés dans l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (téléphonie, internet haut débit) ?
- Quelle est la stratégie en matière de développement des NTIC pour votre territoire ?
- Perspectives en matière de très haut débit ?

### Immobilier / logement

- Avez-vous bénéficié de soutiens de l'État en matière de réhabilitation de l'habitat rural ? (OPHA RR...), de lutte contre la précarité énergétique, d'adaptation des logements au risque de dépendance des personnes âgées ?
- Quels sont les principaux enjeux en matière d'immobilier / logement pour votre territoire ? Avez-vous identifié des actions prioritaires ?
- *Quid* du logement locatif, et notamment social, sur votre territoire ?

### Gouvernance locale

- Est-ce que la qualité et les modalités de la gouvernance permettent d'expliquer l'efficacité plus ou moins grande des territoires dans la mise en œuvre de stratégies de développement ?
- Est ce que le fait de disposer d'une ingénierie locale joue un rôle particulier dans la structure porteuse ou mutualisée ?

**Annexe 2 du guide d'entretiens : les principaux dispositifs d'État mobilisés par les territoires ruraux**

Thématiques	Exemples d'interventions
<b>Services publics de l'État</b>	Éducation, gendarmerie, services déconcentrés de l'État, tribunaux, trésoreries... Maisons et relais de services publics
<b>Opérateurs de services publics</b>	Expérimentations de services en commun « + des services au public » tels que les relais poste, visiobornes, guichets mutualisés...
<b>Santé et social</b>	Maisons de santé pluridisciplinaires Bourses allouées aux étudiants en médecine et autres aides à l'installation des praticiens en milieu rural Organisation de l'offre de santé sur tout le territoire rural par l'ARS
<b>Services à la population</b>	Aides du FISAC Renforcement des distributeurs automatiques de billets sur les territoires ruraux par La Poste Soutien de l'offre de services à la personne
<b>Transports</b>	Prise en compte de la desserte routière et ferroviaire des territoires ruraux dans le schéma national des infrastructures de transports (SNIT) Valorisations d'initiatives innovantes en matière d'offre de mobilité dans le cadre des PER
<b>Attractivité économique</b>	Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) ; contrats de site (CS), contrats de site défense (CSD) Les pôles d'excellence rurale (PER) Les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR) Les aides à finalité régionale (AFR) dont la prime à l'aménagement du territoire Les aides à la création et au maintien d'entreprises, de commerces, de l'artisanat et des services (NACRE, FISAC...)
<b>Activités tertiaires</b>	Soutien au tourisme rural Création d'une plateforme nationale avec les acteurs du tourisme rural Expérimentation des contrats de destination Atout France Réactualisation du schéma « véloroutes voies vertes »
<b>Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)</b>	Couverture du territoire en téléphonie mobile et Internet haut débit : Plan zones blanches téléphonie mobile « Stratégie de cohérence régionale » menée par les préfets de région
<b>Immobilier</b>	Soutien à la rénovation thermique (fonds du Grand emprunt) des logements afin de favoriser les mises aux normes et réduire la précarité énergétique Soutien à la réhabilitation de l'habitat rural Soutien à l'adaptation des logements au risque de dépendance des personnes âgées

*ÉTUDE*

FAITE

À LA DEMANDE DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance  
locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement  
du territoire en milieu rural  
(lot B)**

- décembre 2011 -

**EDATER / Kurt Salmon**

avec la contribution de Jean-Claude Bontron (SEGESA)

Le présent document est constitué du rapport d'évaluation et de quatre annexes.
---

**Remerciements**

Les auteurs expriment leur gratitude envers les personnes qui ont contribué à cette évaluation

**Accord cadre 2010ANJ-12**

Cette étude a été réalisée par le consortium EDATER / Kurt Salmon en application de l'accord cadre 2010ANJ-12 portant sur la réalisation d'études visant à l'évaluation de politiques publiques pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Elle constitue le lot B du marché subséquent. Dans le même cadre, une première étude a été réalisée sur l'évaluation de l'impact de l'ensemble des outils des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre zones rurales (lot A).

Les auteurs du rapport prennent l'entière responsabilité du contenu de ce rapport qui ne reflète pas nécessairement les vues des commanditaires.

## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	369
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	381
<b>INTRODUCTION</b> .....	387
<b>I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE</b> .....	387
A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION .....	387
B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION .....	387
<b>II. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS</b> .....	388
<b>III. GUIDE DE LECTURE DU DOCUMENT</b> .....	389
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CADRES DE LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX</b> .....	391
<b>I. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX</b> .....	392
A. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES .....	392
B. LES PAYS .....	394
C. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR) .....	395
<b>II. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALES</b> .....	396
A. L'APPEL À PROJETS : PÔLE D'EXCELLENCE RURALE .....	396
B. L'APPEL À PROJETS « LEADER » .....	397
<b>III. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX</b> .....	398
A. L'IMPLICATION DES DÉPARTEMENTS .....	398
B. L'IMPLICATION DES RÉGIONS .....	398
C. LA POLITIQUE DE MASSIFS .....	399
<b>IV. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT)</b> .....	400
<b>DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES</b> .....	403
<b>I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES ET MÉTHODE</b> .....	403
A. LES QUESTIONS .....	403
B. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE .....	403

1. L'enquête nationale en ligne auprès de 193 acteurs .....	403
2. Les territoires des six études de cas .....	405
<b>II. Y-A-T-IL DES TYPES D'ORGANISATION LOCALE QUI PERMETTENT D'OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS ? .....</b>	<b>407</b>
A. LES PRINCIPAUX FACTEURS QUI FACILITENT OU FREINENT LA DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL .....	407
B. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES FACTEURS CLEFS .....	409
1. La nécessité d'un portage politique et collégial .....	409
2. L'ancienneté de la coopération intercommunale a son importance .....	411
3. La qualité de la stratégie territoriale est un socle de référence .....	412
4. Les compétences de l'équipe technique et des partenaires jouent un rôle moteur .....	413
5. La « culture commune » de la population et des acteurs locaux, un levier difficile à décréter puis à mobiliser .....	416
6. La participation de la société civile, un maillon essentiel pour la pérennisation de la dynamique du projet mais fragilisé .....	417
7. Synthèse des facteurs clefs de succès des territoires de projet .....	418
C. QUELS TYPES DE GROUPEMENTS DE COMMUNES PERMETTENT LES MEILLEURS RÉSULTATS ? .....	419
<b>III. LES GOUVERNANCES ACTUELLES PERMETTENT-ELLES DES TERRITOIRES DE PROJETS SOUPLES ? .....</b>	<b>423</b>
A. LA COOPÉRATION ET LA MUTUALISATION ENTRE ORGANISMES INTERCOMMUNAUX .....	423
1. Une coopération de voisinage très répandue .....	423
2. De réelles plus values mais des limites à dépasser .....	425
B. LES AUTRES FORMES D'INNOVATION .....	427
<b>IV. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL SCOT EST-ELLE UTILE AU PROJET DE TERRITOIRES RURAUX ? .....</b>	<b>428</b>
<b>V. COMMENT LA RÉFORME TERRITORIALE INSTITUÉE PAR LA LOI DE DÉCEMBRE 2010 INFLUENCE-T-ELLE DÉJÀ ET POURRAIT-ELLE INFLUENCER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX ? .....</b>	<b>430</b>
A. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX TRÈS PRÉSENTE EN FRANCE .....	430
B. LES PAYS JOUENT UN RÔLE IMPORTANT DANS LA DYNAMIQUE DE PROJETS ET LA PARTICIPATION DES ACTEURS .....	431
C. LES EPCI SONT PERÇUS COMME UN ÉCHELON ADMINISTRATIF .....	432
D. UNE INTÉGRATION PLUS FORTE ENTRE EPCI ET PAYS, SOUS CONDITIONS ..	434
E. UN SCÉNARIO DE MAINTIEN DES PAYS .....	434

F. L'AGRANDISSEMENT DE LA TAILLE DE LA GÉOGRAPHIE COMMUNAUTAIRE...	435
<b>VI. QUEL EST LE RÔLE DES ACTEURS AUX ÉCHELONS GÉOGRAPHIQUES « SUPÉRIEURS » ?</b> .....	436
A. L'APPORT DES CONSEILS RÉGIONAUX .....	436
B. L'APPORT DES CONSEILS GÉNÉRAUX .....	438
C. LE RÔLE DE L'ÉTAT .....	440
1. Le cas particulier des dispositifs et politiques de massifs .....	440
2. Les autres impulsions de l'État .....	441
<b>VII. QUELS SONT LES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS ET BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE PROJET DE TERRITOIRE</b> .....	445
A. LES DYSFONCTIONNEMENTS OU RISQUES .....	445
B. LES BONNES PRATIQUES QUI PERMETTENT D'ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE DES PROJETS DE TERRITOIRE DE QUALITÉ .....	446
<b>ANNEXES</b> .....	449



## SYNTHÈSE

L'étude dont les résultats synthétiques sont présentés ci-après doit permettre « l'évaluation des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural ».

À l'aune de la mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales et de la définition des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), l'étude vise plus précisément à analyser « l'adéquation entre les modalités de gouvernance locale d'une part et la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des territoires ruraux » d'autre part. Elle cherche aussi à mieux comprendre les résultats et perspectives associés aux pratiques actuelles ou aux modifications institutionnelles en cours ou envisagées.

Dans les territoires ruraux, la gouvernance des projets d'aménagement et de développement s'organise à plusieurs niveaux et leurs formes sont multiples. Aussi, dans le souci d'établir une base de connaissance homogène utile à l'analyse et à la présentation des réponses aux questions évaluatives, nous en avons retenu quatre :

- **les groupements de communes** (établissements publics de coopération intercommunale, pays et parcs naturels régionaux) et **les formes temporaires spéciales d'organisation, de gestion et d'animation** tels les appels à projets des pôles d'excellence rurale (PER) ou les projets LEADER (liaison entre les actions de développement de l'économie rurale), car elles associent les deux éléments clefs d'une gouvernance locale en milieu rural : un projet de territoire intégré (une stratégie et un plan d'actions multithématique) et une organisation politique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie. Elles constituent aussi les organisations les plus souvent citées par les acteurs et la littérature grise sur le sujet ;

- **le schéma de cohérence territoriale (SCOT)** en milieu rural, est aussi porteur d'un projet de territoire intégré (une stratégie et des orientations d'aménagement multithématiques) même si la finalité d'aménagement et de gestion de l'espace est dominante (importance du volet de réglementation de l'usage du sol) et même si sa gouvernance peut parfois être commune avec une gouvernance de pays ou communauté de communes citée précédemment ;

- la quatrième catégorie rassemble **les cadres de référence supra-locaux** avec lesquels les gouvernances et les projets ruraux doivent s'articuler au plan local : les politiques et schémas départementaux, les politiques et les schémas régionaux ainsi que les schémas de massifs ou les orientations nationales.

Ces niveaux de gouvernance définis, les questions évaluatives ont alors été posées :

- lors d'une cinquantaine d'entretiens qualitatifs dans six territoires ruraux organisés en pays, dans certains cas « à cheval » avec un parc naturel régional et composés d'une ou plusieurs communautés de communes. Les territoires ont aussi été choisis afin de disposer d'une diversité d'ancienneté de création, de types de structure juridique de gestion et d'animation, d'une représentativité des grandes zones géographiques en France métropolitaine (nord, ouest, sud-ouest, sud-est, est) ;

- à une dizaine d'acteurs ou d'observateurs de niveau national ;

- lors d'une enquête nationale auprès de près de 190 personnes (représentants de pays, parcs naturels régionaux, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions et services de l'État).

Ces questions ont permis d'analyser plusieurs types de gouvernances de projet d'aménagement et développement rural en France et à travers elles, de répondre aux questions évaluatives.

### **1. Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats ?**

Il n'existe pas de structure juridique ou d'organisation idéale pour un « territoire de projet » en milieu rural, c'est-à-dire porteur d'une stratégie et d'un programme intégré de développement. De même, il n'existe pas de taille idéale, ni en surface, ni en population. Le périmètre pertinent d'un territoire de projet dépend des caractéristiques socio-économiques et géographiques du territoire (bassin de vie et d'emploi, attractivité touristique) et des thématiques d'action et d'intervention. Il est aussi souvent fonction des contextes locaux : l'ancienneté de l'intercommunalité dans le territoire, la présence ou non d'une agglomération centre et la densité du maillage communal.

L'enquête nationale <sup>(1)</sup> réalisée montre que la réussite d'un projet de territoire en milieu rural dépend notamment de trois facteurs clef :

- du portage politique combiné à une dynamique collective des acteurs locaux (élus et société civile) et à une volonté commune d'agir ensemble autour d'un projet ;

- de la qualité et de la pertinence de la stratégie de territoire au regard de ses besoins, de ses spécificités et de ses moyens ;

- des compétences de l'équipe technique qui permet la construction partagée d'un projet, son animation « ouverte », la mise en œuvre des actions mais

---

(1) Enquête EDATER – Kurt Salmon menée en août et septembre 2011 auprès d'un échantillon de 193 acteurs (pays, PNR, EPIC de plus de 10 000 habitants, départements, régions et services de l'État).

aussi sa capacité à assurer une coordination locale des actions, un suivi et une évaluation des contrats et son aptitude à redynamiser régulièrement le projet.

Les entretiens réalisés avec des acteurs nationaux ont confirmé l'importance de ces facteurs clefs et insisté sur un autre critère : la cohérence du territoire de projet (sa réalité vécue par les habitants, l'existence d'une certaine taille économique critique de type zone d'emploi...).

Maintenir mais aussi développer la qualité et l'efficacité des projets de territoires en milieu rural nécessite donc de réunir ces facteurs clefs de succès (portage politique et collectif du projet, cohérence et pertinence du territoire et de son projet, compétences des équipes locales). Mais cela suppose également d'anticiper et mettre en œuvre certaines actions complémentaires suggérées ci-dessous.

**Piste de recommandation 1 :** Faciliter et redynamiser la « présence active » des élus dans les réunions locales et les projets de territoires et répondre ainsi aux enjeux du renouvellement des équipes municipales et locales et de la disponibilité des élus ayant un emploi par ailleurs.

**Piste de recommandation 2 :** Développer, tout au long de leur carrière, des moments de formation - action des agents de développement et techniciens (des syndicats mixtes, associations ou communautés de communes) qui permettent de renouveler les contenus théoriques et normatifs des formations initiales et développer leurs créativité et innovation.

**Piste de recommandation 3 :** Encourager les réflexions et le dialogue entre territoires ruraux sur l'échelle géographique d'action la plus pertinente comme par exemple en mettant à jour collectivement et régulièrement la cartographie des enjeux du territoire.

## **2. Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples et innovants ?**

Les collaborations entre organismes de coopération intercommunale sont aujourd'hui très fréquentes (cf. enquête). Celles-ci se distinguent schématiquement en deux types : les mutualisations « techniques » d'équipements et de services (offices de tourisme, équipements sportifs, culturels ou de loisirs) et les mutualisations plus « stratégiques » qui révèlent une volonté de développer une stratégie interterritoriale plus intégrée et multithématique (élaboration de schémas et de plans tels que les SCOT, les zones d'aménagement concerté, les plan locaux de l'habitat). La coopération entre collectivités est le plus souvent motivée par des préoccupations d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des actions menées. Elle peut être déclenchée à l'issue d'une démarche anticipée par le territoire ou à l'inverse bénéficier d'un contexte conjoncturel favorable.

Selon l'enquête, ces collaborations, même si elles sont très fréquentes, semblent plutôt favoriser le développement d'améliorations techniques dans la

mise en œuvre ou le financement des actions ou activités des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et moins ouvrir vers des innovations de rupture dans le territoire. Elles permettent toutefois, notamment dans les pays, de renouveler certains modes opératoires (développement de l'ingénierie de projet, réponse aux appels à projets, etc.) ou de lancer des réflexions nouvelles pour le territoire (mobilité, habitat, TIC, santé, climat et énergie, etc.).

Face aux mutations que traversent les territoires depuis une vingtaine d'années, l'innovation et plus généralement l'esprit entrepreneurial dans les territoires sont deux clefs de réussite pour les territoires ruraux. Mais le développement de l'innovation suppose :

- d'une part, que les acteurs locaux affirment leur intérêt à l'égard de « l'intelligence territoriale » (utilité de l'ingénierie locale et du recours à la matière grise, utilité de la coopération et de la mutualisation, management territorial des compétences et ressources humaines...);

- d'autre part, la mise en œuvre effective de coopérations et de mutualisations de moyens avec une évaluation régulière des résultats que cela permet et une valorisation de ceux-ci.

- enfin, des aides de l'État ou des collectivités publiques pour compenser la prise de risque voire les échecs inhérents à l'innovation.

**Piste de recommandation 4 :** Poursuivre l'utilisation des leviers d'action qui invitent les territoires de projet à ouvrir des sujets d'intervention nouveaux et des méthodes de travail innovantes (AAP...).

**Piste de recommandation 5 :** Encourager et accompagner les coopérations inter-territoriales, y compris en stimulant la coopération avec d'autres territoires européens.

### **3. La mise en œuvre de l'outil schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoire ?**

Bien qu'il soit avant tout un outil au service des organisations urbaines, le SCOT est considéré par plus de la moitié des acteurs interrogés comme un outil pertinent pour répondre aux besoins d'aménagement et de développement d'un territoire de projet en milieu rural. Il permet de réinterroger l'ensemble des enjeux croisés et d'intervenir sur toutes les dimensions du développement et l'aménagement des territoires repérées par les acteurs (habitat, déplacements, protection de l'environnement).

Le SCOT est considéré comme un outil de cohérence territoriale tant sur le plan thématique (transversalité, coordination des politiques) que sur le plan de la gouvernance (il favorise l'adhésion des acteurs et des élus lors de leur participation à son élaboration). Il est un outil à la fois prospectif et prescriptif,

permettant de donner un cadre à l'action de moyen terme. Son caractère opposable donne un sentiment d'opérationnalité et de maîtrise de leur avenir fortement apprécié par les territoires.

Le SCOT est donc un levier supplémentaire pour un développement rural durable. En outre, la fragilisation de la place des pays (liée à la suppression de cette terminologie dans la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010) peut conduire naturellement ceux-ci à plébisciter de tels outils réglementaires et durables qui par nature sécurisent l'avenir du pays. Aussi convient-il de veiller à ce que les ambitions du projet d'une part et les orientations du SCOT d'autre part soient cohérentes avec le projet de territoire dans son ensemble (la charte de territoire est plus large que le plan d'aménagement et de développement durable - PADD du SCOT) et soient suivies dans les faits (déclinaison dans les PLU par exemple). Enfin, face à l'urbanisation croissante des territoires ruraux, le SCOT s'avère être un instrument important pour prendre en compte et préserver les enjeux en matière de foncier agricole, forestier et des espaces naturels.

**Piste de recommandation 6 :** Favoriser la concertation inter schémas de cohérence territoriale (SCOT).

**Piste de recommandation 7 :** Mettre en place au plan national, une action de suivi-évaluation et d'animation de l'appel à projet (AAP) des SCOT ruraux.

#### **4. Comment la réforme territoriale instituée par la loi de décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux ?**

Le bilan des pays (qu'ils soient portés par un syndicat mixte ou une association) est jugé positif, tant au plan de la gouvernance que sur la dynamique de projets dans les territoires ruraux. Ils favorisent le rapprochement et la mobilisation des acteurs locaux en faveur de la mise en place de stratégies communes à des échelles géographiques pertinentes pour traiter de certains enjeux (développement touristique local, santé, emploi et formation, foncier agricole, environnement...). Ils sont dans certains cas un « espace de solidarité » entre communautés de communes urbaines et rurales, ou entre communautés de communes bénéficiant d'atouts de développement et d'autres plus fragiles. Ils ont dans certains cas permis le déploiement de l'intercommunalité dans les territoires où elle n'existait pas. Ils constituent aussi des espaces de réflexion stratégique, d'animation locale et de dialogue avec les acteurs et la population.

Au plan institutionnel, les pays ne sont pas considérés comme un échelon administratif supplémentaire : ils n'ont pas de compétences mais des missions fixées par les statuts du syndicat mixte ou de l'association. La gouvernance est souvent portée par les élus présents au syndicat mixte (issus des communes et communautés de communes) et complétée par la participation des membres de la société civile (via le conseil de développement ou le conseil d'administration de l'association). Leurs ressources sont variables (elles s'appuient sur le montant de

l'adhésion ou de la contribution statutaire au syndicat mixte et les subventions obtenues pour le financement d'actions ou de fonctionnement).

Les EPCI à fiscalité propre sont, pour leur part, davantage perçus dans l'enquête nationale comme un échelon administratif supplémentaire disposant d'une structure juridique avec des compétences réglementaires, des élus délégataires des communes issus du suffrage universel et des moyens financiers issus de la fiscalité locale ou de compensations de l'État.

Les syndicats mixtes et associations de pays apparaissent ainsi plus « souples » que les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes).

Selon l'enquête, l'animation d'un pays par un EPCI unique est possible (cf. exemple dans les Crêtes préardennaises ou dans le Diois). Mais dans ce cas, la qualité du projet et des résultats à l'échelle d'un grand bassin de vie supposent :

- le développement ou le renforcement d'une culture et de compétences propres au développement local (approche ascendante, nouvelles approches et méthodes face à certains nouveaux défis ou enjeux, implication forte de la société civile dans l'étude et la définition des actions ou projets, récurrence du montage de projets, dynamique de coopération « ouverte », souplesse d'action...) en complément de la culture de gestion de services et d'équipement préexistante dans l'EPCI ;

- le maintien de l'implication du tissu associatif via par exemple les conseils de développement qui ont deux fonctions essentielles : celle de lieu permettant la participation des acteurs et des habitants et celle d'observatoire du territoire (lieu de suivi de la connaissance sur le territoire). Ceci suppose une volonté politique et le cas échéant des moyens dédiés ;

- la reconnaissance et le soutien externe par la contractualisation ou les appels à projets des conseils généraux ou régionaux, de l'État ou de l'Union européenne.

*In fine*, même si le terme de « pays » a disparu de la loi de décembre 2010, il demeure dans les lois Grenelle I et II et dans les faits : on dénombre près de 380 pays. Ils concernent plus de 30 millions d'habitants et 80 % de la superficie métropolitaine. En outre, certains d'entre eux ont plus de 15 ans d'existence (« loi Pasqua » de 1995 complétée par la « loi Voynet » de 1999). La grande majorité fait preuve d'une activité importante d'animation et de coordination de programmes d'actions, souvent contractualisés avec une autre collectivité (région, département et parfois l'État). Dans de nombreux cas, les pays ont par ailleurs porté une candidature en réponse à des appels à projet (AAP) de développement rural (LEADER, PER, projets plus spécifiques : plan climat, Agenda 21...). Plus récemment (suite aux lois Grenelle I et II et à l'appel à projet national), une trentaine d'entre eux se sont investis dans la mise en œuvre d'outils réglementaires tels les SCOT ruraux. Enfin, l'échelon du pays est l'espace possible de solidarité

et de dialogue entre la ville et la campagne (voir par exemple l'expérience des contrats de développement durable en Rhône-Alpes - CDRA).

Il semble donc difficile d'envisager une disparition de ce type d'organisation, librement instituée entre ses membres. Le « scénario central » (autour duquel des variantes se développeront nécessairement), semble celui de « l'intégration » progressive (renforcement de la coopération entre le syndicat mixte ou l'association animatrice du pays d'une part, et les communautés de communes d'autre part, voire fusion des communautés de communes en une seule entité de portage d'un projet à l'échelle de l'ancien pays).

Par ailleurs, la réforme des collectivités territoriales (RCT) pourrait également engendrer des évolutions de compétences dans les départements et les régions, ainsi que la mise en place de schémas de coordination, éléments qui n'ont pas été étudiés dans la présente étude mais dont il conviendrait de tenir compte dans une évaluation complète de l'impact de la RCT sur le développement et l'aménagement des territoires ruraux.

**Piste de recommandation 8 :** Prolonger et enrichir le processus de réforme intercommunale.

### **5. En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux ?**

L'évaluation souligne l'importance du rôle des conseils régionaux aux plans stratégique et financier (cofinancements d'opérations inscrites dans le projet ou le contrat de territoire, cofinancement de l'ingénierie de développement et dans l'aide à la mobilisation de financements européens) mais aussi au plan de l'appui technique à la conception des projets. L'influence de la collectivité régionale est ainsi reconnue : dans l'accompagnement à la conception et l'animation des projets de territoire de pays et dans la création et le renouvellement des parcs naturels régionaux - PNR (46 en France). Cependant, dans une période plus récente, si l'appui des régions demeure, il semble se resserrer sur leurs politiques obligatoires ou prioritaires, sous forme contractuelle pluriannuelle ou sous forme d'appels à projets régionaux.

Les conseils généraux sont surtout reconnus pour leur apport en matière de financement des opérations inscrites dans les contrats de territoire et dans le financement d'équipements structurants.

Pour les territoires ruraux concernés, les schémas et comités de massif sont principalement reconnus pour leur appui dans le financement de projets expérimentaux ou d'investigations concernant les enjeux ruraux à l'échelle des grandes entités dépassant l'échelon régional.

Enfin, les territoires ruraux soulignent leurs difficultés à relayer les impulsions données par l'État sur ses nouvelles priorités (technologies de

l'information et de la communication - TIC, santé, transports) principalement en raison de la faiblesse des moyens qui leurs sont associés.

**Piste de recommandation 9 :** Poursuivre les démarches innovantes visant à mesurer l'impact des interventions et à valoriser les initiatives.

**Piste de recommandation 10 :** Valoriser les investigations et actions ciblant des enjeux forts ou d'avenir pour le monde rural.

**Piste de recommandation 11 :** Initier rapidement la réflexion sur l'organisation des compétences et la mutualisation de services inter-collectivités prévue dans la RCT.

**Piste de recommandation 12 :** Stimuler, poursuivre et accompagner les réflexions et démarches d'anticipation dans les massifs.

**Piste de recommandation 13 :** Accompagner et consolider la réorganisation des services de l'État dans les territoires ruraux.

**Piste de recommandation 14 :** Renforcer les moments de concertation de visu entre les responsables des politiques supra-locales et les responsables des territoires de projet pour permettre une convergence et une efficacité des actions.

## **6. Quelles bonnes pratiques et quels dysfonctionnements peuvent être mis en exergue ?**

*In fine*, plusieurs dysfonctionnements ou points faibles ont été relevés lors de l'enquête ou des études de cas :

- un déficit de synergie voire une concurrence entre territoires de projet : entre les EPCI à l'échelle du bassin de proximité et le pays à l'échelle du bassin de vie ; entre la ville-centre du pays et les territoires plus ruraux périphériques ; et entre le parc naturel régional et un pays lorsqu'une partie du territoire est commun ;

- un manque « d'identité » du territoire qui faciliterait le regroupement des élus, des acteurs économiques, des associations et habitants autour d'un même projet ;

- des risques de défaut de portage politique (implication et volonté) ou, à l'inverse, une instrumentation trop forte du projet (parfois exacerbée dans le contexte de la réforme des collectivités) lors des renouvellements électoraux ;

- une hétérogénéité de l'implication des différentes sphères de la société locale (notamment une faible représentation des acteurs de l'agriculture et de la forêt et une précarisation du tissu associatif) pourtant essentielle pour la mise en œuvre de projets équilibrés et intégrés mais aussi capables de se renouveler face à l'évolution des enjeux de la société, des mutations socio-économiques et des alternances politiques ;

- une fragilité financière de la structure d'animation du pays (syndicat mixte ou association) et réduction des financements de la part des partenaires (baisse du volet territorial des contrats de projet État région - CPER 2007-2013) qui entraîne par exemple une vision « court-termiste » des projets mis en œuvre ou des difficultés à maintenir l'ingénierie de développement (dans les pays mais aussi dans les parcs naturels régionaux) ;

- le développement des démarches de soutien plus sélectives par le biais de la procédure d'appels à projet (de l'Union européenne, de l'État ou des grandes collectivités), ce qui semble favoriser davantage les territoires organisés et disposant d'une ingénierie locale expérimentée ;

- les impacts de la réorganisation des services de l'État dans les territoires (regroupement des directions départementales de l'agriculture et de la forêt et directions départementales de l'équipement en directions départementales des territoires) qui complexifie, voire tend à faire diminuer les coopérations techniques de proximité entre l'État et les territoires de projet.

À l'inverse, les bonnes pratiques sont aussi nombreuses et méritent d'être soulignées comme autant de facteurs clefs de succès à soutenir. Elles doivent faire l'objet de travaux de capitalisation, de promotion et de diffusion (ce que font déjà en partie les réseaux régionaux et nationaux interviewés) :

- des méthodes fiables utilisées pour l'élaboration de diagnostic partagé avec le tissu local d'acteurs, comportant parfois une dimension prospective établie avec les grands partenaires ;

- des démarches de concertation et d'implication des acteurs locaux (politiques, associations, acteurs économiques, habitants, etc.) via des conseils de développement, des groupes de travail, des forums ou des modes de gouvernance originaux comme les groupes d'action locale (GAL) du programme LEADER, où 50 % des acteurs qui orientent la programmation sont des acteurs de droit privé ;

- des démarches et outils de suivi et d'évaluation en continu (comme en Rhône-Alpes ou en Auvergne), utilisant des plateformes communes de travail via des outils web ;

- une organisation de l'ingénierie locale sous forme d'équipe projet (noyau dur de compétences), mobilisation de partenariats et de logiques de réseaux d'expertises (dans le territoire ou entre le territoire et les grandes collectivités) ;

- la dynamisation apportée par la prise en charge de nouveaux sujets : santé, TIC, SCOT, Plans climat Énergie Territoriaux... ;

- des investigations et des expériences menées par les parcs naturels régionaux, les programmes LEADER ou les PER en matière de transfert de

compétences et d'expériences (innovation en montagne et relations villes-campagne en Rhône-Alpes, etc.) ;

- Le travail en réseau avec partage des expériences, échanges et formations.

De nouvelles pistes apparaissent également et pourraient être approfondies. Un exemple de ces pistes est la cartographie territoriale des compétences ou les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale GPEC-T<sup>(1)</sup> appliquées à l'ingénierie territoriale. Cette connaissance faciliterait le travail en réseau, pallierait le déficit de moyens humains et pourrait permettre de répondre aux besoins de spécialités.

## 7. Conclusion

Pour optimiser les résultats des gouvernances d'aménagement et développement rural et accompagner le cas échéant l'évolution des organisations en place suite à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et à la réforme des collectivités territoriales (RCT), les analyses soulignent l'importance de maintenir quatre facteurs clefs de succès :

- le maintien de la mobilisation des élus, du partenariat politique et des forces vives autour d'un projet de territoire, si nécessaire renouvelé (ce qui suppose un soutien en faveur du tissu associatif, le maintien d'une dynamique de fonctionnement comme des réunions régulières des parties prenantes, acteurs socioprofessionnels et citoyens ou de démarches prospectives et participatives) ;

- la consolidation de l'identité territoriale et des valeurs communes pouvant aider à « faire société » et transcender certains différends ou conflits afin de disposer d'une vision prospective commune de leur territoire (il peut être, par exemple, judicieux de faire travailler les acteurs sur la définition d'un « patrimoine commun » à préserver et partager, ou sur les héritages du territoire à valoriser en termes de paysage, d'économie, d'architecture ou de vie sociale) ;

- le maintien d'une ingénierie locale de développement compétente. Par exemple, une équipe organisée *a minima* autour d'un ou deux agents polyvalents :

- disposant d'aptitudes et de compétences en matière de management et gestion de projet : animation et écoute des acteurs, ouverture d'esprit pour stimuler l'innovation mais aussi technique du montage juridique et financier de projets... ;

- s'appuyant sur un réseau d'acteurs et techniciens présents sur le territoire de projet, qu'ils soient rattachés à la structure du territoire (syndicat

---

(1) Cf. travaux sous l'égide d'ETD – 2010.

mixte, EPCI, association de pays, parc naturel régional - PNR) ou non (services de l'État ou des collectivités régionales ou départementales, associations).

- la démonstration régulière de la pertinence et de la valeur ajoutée de cette organisation au regard des enjeux du territoire et des investissements réalisés (utilisation des méthodes et outils de suivi et évaluation en continu).



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### **Recommandations relatives à la question évaluative 1 : *Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats ?***

**Recommandation 1 :** Faciliter et redynamiser la « présence active » des élus dans les réunions locales et les projets de territoires. On a vu ces 5 dernières années un renouvellement important des équipes municipales et communautaires. Or si nombre d'entre eux apportent un nouveau regard et une nouvelle dynamique sur le développement local, ils ne peuvent pas toujours avoir dès le départ, les compétences, la culture ou l'expérience nécessaires. Sans doute serait-il utile de promouvoir dans certains cas des actions d'information et de formation. De même, nombre d'élus ont d'autres activités (électives ou professionnelles) qui rendent parfois difficile leur participation à des séances de travail de plus en plus nombreuses, en journée et parfois longues mais nécessaires pour traiter de sujets de plus en plus complexes.

**Recommandation 2 :** Développer, tout au long de leur carrière, des moments de formation-action (notamment en matière de développement économique et de valorisation des ressources endogènes) pour les agents de développement et techniciens des territoires (des syndicats mixtes, associations ou communautés de communes).

Ceci permettrait d'une part de renouveler les contenus théoriques et normatifs des formations initiales (Master aménagement, Master développement des territoires... dont le développement a été au demeurant un facteur d'harmonisation de la qualité des enseignements dispensés en France) et d'autre part de développer (ou maintenir lorsqu'elles existent) la créativité et l'innovation des professionnels de l'ingénierie locale.

Cela peut se faire via des voyages d'études, des échanges d'expériences ou des actions de coopération avec d'autres territoires européens, l'instauration de moments de réflexion en dehors du temps de l'action et de la gestion des urgences quotidiennes qui empêchent de se projeter dans l'avenir, de faire de la prospective, de l'évaluation...

Ces actions leur permettraient aussi de prendre du recul à l'égard des tâches administratives ou de gestion désormais très importantes (qui permettent certes un gain qualitatif des dossiers et projets mais réduisent souvent la part d'animation et d'accompagnement à l'émergence de projet sur le terrain si une augmentation de moyens humains n'est pas mise en place).

**Recommandation 3 :** Encourager au départ des projets puis régulièrement les réflexions et le dialogue entre territoires ruraux sur l'échelle géographique d'action la plus pertinente et l'utilisation de la cartographie des enjeux. Dans les parcs naturels régionaux mais aussi les pays, l'élaboration de la charte de territoire (ou son renouvellement), est souvent l'occasion d'une réflexion partagée sur la pertinence des limites du territoire et des coopérations à envisager avec les territoires voisins (travaux statistiques et cartographiques, réflexion sur les échelles géographiques auxquelles il faut traiter les enjeux, réunions dans les mairies et communautés de communes et délibérations municipales ou communautaires qui oblige à un positionnement...). En outre, dans le cas des chartes de parcs naturels régionaux, la conception du plan de parc (cartographie des vocations des espaces au regard de l'usage et de la réglementation des sols) est un travail complémentaire sur la détermination des limites territoriales, l'imbrication avec les territoires limitrophes ou la détermination des zones foncières stratégiques pour certaines activités (agriculture ou sylviculture) ou pour l'environnement. Enfin, certains organismes publics ont développé et promeuvent des méthodologies de travail sur ce thème (cf. les outils de Mairie Conseils).

**Recommandations relatives à la question évaluative 2 : *Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples et innovants ?***

**Recommandation 4 :** Poursuivre l'utilisation des leviers qui invitent à ouvrir les sujets d'intervention et les méthodes de travail, en particulier les appels à projet, les appels à manifestation d'intérêt et appels à idées, les groupes de réflexion...

**Recommandation 5 :** Encourager et accompagner les coopérations inter-territoriales en stimulant la coopération avec d'autres territoires européens.

Ces deux recommandations sont complémentaires mais nécessitent, au plan national ou régional, une ingénierie de gestion, d'animation et de capitalisation/diffusion spécifique.

**Recommandations relatives à la question évaluative 3 : *La mise en œuvre de l'outil schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoire ?***

**Recommandation 6 :** Favoriser la concertation inter schémas de cohérence territoriale - SCOT (une démarche de capitalisation existe par exemple dans le réseau des agences d'urbanisme) et l'information/formation aux outils de planification (en rappelant la finalité de l'outil SCOT par rapport à la notion de charte de territoire qui est plus large).

**Recommandation 7 :** Mettre en place en parallèle une action de suivi-évaluation et d'animation de l'appel à projet (AAP) national des SCOT ruraux. Comme toute démarche d'AAP, elle pourrait produire des éléments de connaissance et de transfert d'expériences *in fine* qui nécessite un travail d'observation et de capitalisation chemin faisant.

**Recommandations relatives à la question évaluative 4 :** *Comment la réforme territoriale instituée par la loi de décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux ?*

**Recommandation 8 :** Prolonger et enrichir le processus de réforme intercommunale. Globalement, les principales remarques ou critiques formulées dans les territoires étudiés sont : la prise en compte insuffisante des habitudes de travail entre communes et la nécessité d'inscrire cette recomposition intercommunale dans un calendrier progressif prévoyant une date butoir mais avec des étapes. Par ailleurs, certains acteurs suggèrent de dépasser le stricte critère « administratif » des travaux de la commission départementale de coopération intercommunale et d'enrichir ses débats avec des discussions et études sur les contenus et les thématiques de travail de la coopération (notamment les sujets clefs comme la santé, les technologies de l'information et de la communications - TIC, les transports, etc.).

**Recommandations relatives à la question évaluative 5 :** *En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux ?*

**Recommandation 9 :** Poursuivre les démarches innovantes des régions qui permettent à la fois de mesurer l'impact des interventions des régions et de valoriser les initiatives de développement en milieu rural. Par exemple en mettant en place, comme le fait la région Auvergne, des dispositifs de suivi et d'évaluation en continu et intégré (plateforme informatique partagée entre les 17 pays et la région Auvergne et réseau d'animation et de formation), en développant des dispositifs expérimentaux sur le transfert méthodologique et d'expertise ou la mise en place d'outils de suivi-évaluation avec les parcs naturels régionaux dont le Vercors (en région Rhône-Alpes).

**Recommandation 10 :** Valoriser les initiatives ciblant des enjeux forts ou d'avenir pour le monde rural : du point de vue des processus et méthodes (inter-pays et SCOT en Alsace, SCOT et Plan régional agricole durable en Rhône-Alpes) ou des thématiques (lien ville-campagne en Rhône-Alpes, enjeux fonciers environnementaux, agricoles et forestiers dans les stratégies de Bourgogne ou Midi-Pyrénées, innovation dans le milieu associatif en région Centre...).

**Recommandation 11 :** Initier rapidement la réflexion sur l'organisation des compétences et la mutualisation de services inter-collectivités. L'un des enjeux fort des années à venir sera de clarifier les attributions, outils d'intervention et implication dans les partenariats locaux de chacun, notamment au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui prévoit un possible regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales (remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux...). Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services inscrit dans la loi, défini localement, devrait aider à cela.

**Recommandation 12 :** Stimuler et accompagner les réflexions et démarche d'anticipation dans les massifs. Le devenir de la gouvernance de ce type d'espace se jouera principalement à deux niveaux. Tout d'abord, à l'échelle nationale, avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'horizon 2014, qui impactera l'intercommunalité et soulève donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et collectivités territoriales (région, départements et intercommunalités). Ensuite, à l'échelle européenne, avec l'impact potentiel de réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la nouvelle politique de cohésion (devenir de l'indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN et introduction éventuelle d'un critère de densité...). Elle justifierait un soutien au travail de réflexion et d'anticipation que les gouvernances de massif pourraient engager (ou approfondir pour celles qui l'ont déjà démarré).

**Recommandation 13 :** Accompagner et consolider la réorganisation des services de l'État dans les territoires ruraux. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et la réforme des collectivités locales (RCT) ainsi que la préparation des futurs programmes européens (les fonds européens 2014-2020 pourraient représenter pour la France plus de 15 milliards d'euros sur la période) génèrent une dynamique de réorganisation dans les territoires ruraux qu'il nous semble utile de consolider et d'accompagner. Lorsque cela n'a pas encore été fait, il serait intéressant, dans le cadre d'un travail concerté entre les services de l'État, les acteurs locaux et les collectivités territoriales, de stabiliser puis de communiquer sur les évolutions concernant la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires (relations entre la sous-préfecture et les niveaux départementaux et régionaux d'une part et les collectivités et acteurs locaux d'autre part, détermination puis information sur le mode d'intervention opérationnel des sous-préfets...). Il serait également important d'enclencher (ou de renforcer), dès 2012, un travail de définition de l'implication des services de l'État en milieu rural pour la mise en œuvre des programmes et des crédits européens de la période 2014-2020. On peut à titre d'exemple citer le travail enclenché par les services de l'État en Champagne Ardenne pour anticiper le management des prochains programmes européens.

**Recommandation 14 :** Renforcer les moments de concertation de visu entre les responsables des politiques supra-locales (État, région, département ou comité de massif) et les responsables des territoires de projet pour permettre une convergence et une efficacité des actions. Le soutien des acteurs supra-locaux sur certaines priorités (et non plus sous forme de guichet ouvert) est une tendance de fond observée. Mais les problématiques et les priorités locales peuvent être soit différentes, soit à mettre en œuvre sur un mode opératoire spécifique au territoire. Ces moments d'information et de concertation (conférences des territoires, réunion de concertation locale lors de la préparation des conventions pluriannuelles entre le territoire et la région...) permettent donc un travail d'écoute mutuelle et d'harmonisation des actions.



## INTRODUCTION

### I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE

#### A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques a désigné en janvier 2011 les députés de la Somme, M. Jérôme Bignon, et de la Dordogne, M. Germinal Peiro, rapporteurs d'un groupe de travail sur l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire en milieu rural. Ce groupe de travail vise à « *évaluer l'efficacité, l'efficience, l'utilité et la pertinence des dispositifs d'État dans tous les domaines : services publics et au public, activités économiques, transports, logement, communications électroniques* ».

Dans ce cadre, deux études ont été demandées au consortium formé par les cabinets EDATER et Kurt Salmon, avec l'expertise de M. Jean-Claude Bontron visant à :

- évaluer l'impact de l'ensemble des outils des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre territoires ruraux (Lot A) ;
- évaluer, au niveau national, les différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural (Lot B).

Le présent rapport concerne le lot B.

#### B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION

La présente étude porte sur « l'adéquation des modalités de gouvernance locale à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des territoires ruraux » et « dans quelle mesure les modalités de gouvernance actuellement pratiquées sont à même de constituer des territoires de projet souples, pour fédérer les intercommunalités et pour permettre le développement d'une capacité d'innovation et d'entreprendre, sans pour autant rajouter un niveau supplémentaire de structure administrative ? »

Ont été notamment étudiées plusieurs questions :

1 - Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats (en particulier via l'analyse de la pertinence de la taille et niveaux géographiques des groupements de communes, de l'importance ou non de l'ancienneté des démarches et de l'importance ou non de l'ingénierie publique locale) ?

2 - Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples (en particulier, place de la coopération entre structures de coopération intercommunale, importance des pratiques innovantes, pratiques ou perspectives de simplification administrative) ?

3 - La mise en œuvre de l'outil Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoires ruraux ?

4 - Comment la réforme territoriale instituée par la loi du 16 décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux (perspective suite à la suppression du terme « pays » dans la loi et des plus-values des pays existants) ?

5 - En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux (projets ou politiques menés à une échelle macro territoriale : politiques de massifs, politiques des conseils généraux et des conseils régionaux et impulsions de l'État) ?

6 - Quelles bonnes pratiques et quels dysfonctionnements en termes de gouvernance peuvent être mis en exergue ? Peut-on mettre en avant des modèles de projets de territoires qui favorisent la naissance d'espaces de concertation, de dialogue entre partenaires, des effets d'entraînement, et de montée en qualité des projets pour aboutir à la conception d'un projet de territoire de qualité.

## **II. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS**

Pour étudier les différentes modalités de gouvernance (Lot B), une méthodologie spécifique a été adoptée et mise en œuvre entre les mois de juillet et de novembre 2011 :

- un travail de recherche et synthèse bibliographique et documentaire (juillet et août 2011) ;

- une enquête nationale en ligne auprès de 193 personnes représentant 81 pays, 13 parcs naturels régionaux (PNR), 81 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 10 000 habitants, 20 acteurs porteurs d'un pôle d'excellence rural (PER), 19 départements, 11 régions et 17 sous-préfets et secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) de l'État (juillet à septembre 2011) ;

- une étude de cas dans 6 territoires ruraux organisés en pays : Ploërmel, Crêtes préardennaises, Saint-Omer, Diois, Vendômois, Pyrénées Méditerranée (août à octobre 2011) ;

- un entretien avec une dizaine d'acteurs ou observateurs de niveau national (octobre et novembre 2011).

### **III. GUIDE DE LECTURE DU DOCUMENT**

La première partie de ce document propose une photographie la plus récente possible de la gouvernance de projet d'aménagement et développement rural en France. Cette courte synthèse présente des éléments factuels et historiques ainsi que des données d'actualité lorsqu'elles étaient disponibles. Elle s'appuie principalement sur des notes techniques, rapports, textes de lois et sites internet de référence. Elle pose ainsi le cadre qui permet dans une seconde partie de répondre aux questions évaluatives. Elle ne vise donc pas l'exhaustivité (cependant, une note plus détaillée figure dans un rapport annexe).

Sur cette base, et en s'appuyant sur l'enquête nationale menée en septembre 2011 et les 6 études de cas, la deuxième partie cherche à répondre aux questions évaluatives.



## **PREMIÈRE PARTIE : LES CADRES DE LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX**

Dans les territoires ruraux, la gouvernance des projets d'aménagement et de développement s'organise à plusieurs niveaux. Il nous a paru important de les rappeler afin d'établir une base de connaissance homogène utile à l'analyse et à la présentation des réponses aux questions évaluatives de la deuxième partie de ce rapport.

Si les formes de gouvernance des territoires ruraux sont multiples, le cahier des charges de l'évaluation en a retenu quatre :

- (I) les groupements de communes (communautés de communes, pays et PNR) et (II) les formes temporaires spéciales (appels à projets LEADER<sup>(1)</sup> et PER<sup>(2)</sup>) car elles associent les deux éléments clefs d'une gouvernance locale : un projet de territoire intégré (une stratégie et un plan d'actions multithématique) et une organisation politique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie. Elles constituent aussi les organisations les plus souvent citées par les acteurs et la littérature grise sur le sujet ;

- (III) le schéma de cohérence territoriale (SCOT) en milieu rural, est aussi porteur d'un projet de territoire intégré (une stratégie et des orientations d'aménagement multithématiques) même si la finalité d'aménagement et de gestion de l'espace est dominante (importance du volet de réglementation de l'usage du sol) et même si sa gouvernance peut parfois être commune avec une gouvernance de pays ou communauté de communes citée précédemment ;

- (IV) les cadres de référence supra-locaux avec lesquels les gouvernances et les projets ruraux doivent s'articuler au plan local : les politiques et schémas départementaux, les politiques et les schémas régionaux ainsi que les schémas de massifs ou les orientations nationales<sup>(3)</sup>.

*Nota bene* : nous n'avons pas retenu dans nos analyses les parcs nationaux (10 en France métropolitaine et dans les DOM), bien qu'ils constituent une forme de gouvernance intéressante récemment modernisée dans leur mode de fonctionnement (place des élus locaux dans la gouvernance, changement de statut...), leur stratégie d'action (qui dépasse désormais la seule activité de protection et préservation) et la nature de leur territoire (ils peuvent comporter une part de territoires habités plus importante). De même n'avons-nous pas retenus les

---

(1) LEADER est, pour la génération des programmes européens 2007-2013, l'axe IV du Plan de développement rural hexagonal (PDRH), destiné à promouvoir des formes innovantes et intégrées de développement en zones rurales. Il permet en France de soutenir près de 220 territoires ruraux porteurs d'une stratégie de développement organisée autour d'un thème fédérateur.

(2) Pôle d'excellence rurale, appel à projets de l'État français.

(3) Une présentation détaillée de ces différents cadres (état des lieux / évolutions et perspectives) est consultable en annexe 1.

formes de gouvernance locales spécialisées sur une thématique spécifique (Commission locale de l'eau et SAGE <sup>(1)</sup>, plan local d'insertion par l'emploi...) qui peuvent aussi exister en milieu rural et contribuent à l'aménagement et au développement du territoire en milieu rural.

## I. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX

Les groupements intercommunaux intervenant principalement en matière de gouvernance des territoires ruraux sont au nombre de trois : communautés de communes, pays et PNR <sup>(2)</sup>.

### A. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Telles qu'elles ont été créées par la loi du 2 juillet 1992, les communautés de communes (définies comme EPCI, au même titre que les communautés d'agglomérations ou que les métropoles, par exemple) recouvrent assez bien les bassins de proximité, qui structurent traditionnellement les espaces ruraux.

Elles concrétisent une volonté de coopération à deux niveaux :

- celui du développement économique local (entendu comme impulsion données aux activités et à l'emploi) et
- celui de l'aménagement du territoire (entendu comme action menée en lien avec la répartition des hommes, équipements, activités et services).

Ce sont de manière privilégiée, des espaces de gestion d'équipements et de services. Nous aurons l'occasion d'éclairer ce point à travers les questions évaluatives, traitées dans de la 2e partie, notamment à travers les représentations qu'en ont les acteurs locaux (questions évaluatives I et II).

En 2011, on compte près de 2 500 communautés de communes de 12 à 13 communes en moyenne ce qui représente plus de 95 % des communes françaises et rassemble près de 90 % de la population du pays.

Elles s'organisent autour :

- d'une assemblée des délégués de chaque commune membre (élus par leurs conseils municipaux),
- d'un président (exécutif de la communauté de communes),
- et d'un bureau.

---

(1) SAGE : schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

(2) Parcs naturels régionaux.

Elles jouissent d'une réelle autonomie financière, puisqu'elles sont dotées de moyens (fiscalité directe locale et dotations nationales), d'une administration propre et recrutent leur personnel, ce qui les fait considérer par beaucoup comme un échelon administratif en tant que tel.

Si elles présentent des ressources variables d'un EPCI à l'autre, elles bénéficient globalement :

- depuis 2004 (loi du 13 août), de la possibilité d'une mutualisation des moyens techniques et humains entre les communes membres,

- de capacités d'encadrement technique en progression,

- d'un niveau de compétences croissant, bien qu'il reste *a priori* inférieur à ce que l'on peut observer au niveau des autres types de groupements (pays et parc naturel régional).

Elles peuvent être amenées à collaborer avec d'autres organismes de coopération intercommunale si elles partagent avec eux un territoire de projet (notamment un pays ou un parc naturel régional).

Dans le contexte actuel de réorganisation des services de l'État et de contractions budgétaires, elles disposent d'atouts en matière de gouvernance des territoires ruraux :

- elles constituent un moyen pour les petites communes de palier les déficits de moyens et d'ingénierie,

- elles vont accéder au rang de 2<sup>e</sup> pôle prépondérant de l'organisation territoriale, *via* la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Pour autant, elles présentent des points faibles qui pourraient soit freiner leur développement, soit les obliger à se rapprocher davantage des autres types de groupements intercommunaux, dont les pays, pour ce qui est du « portage d'un territoire de projet <sup>(1)</sup> » :

- retard pris dans les transferts de moyens et de compétences,

- définition de l'intérêt communautaire récent n'ayant pas encore développé totalement une culture intégrée du développement local,

- risques de doublons financiers,

- recours trop fréquent à la fiscalité mixte ou

- manque de légitimité démocratique des EPCI.

---

(1) Cf. question évaluative IV, dans la 2e partie.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et la suppression de la taxe professionnelle joueront également sur leurs évolutions, à travers notamment :

- o l'achèvement de la carte intercommunale (même si les travaux enclenchés début 2011 iront au-delà de l'année calendaire),
- o l'élection au suffrage universel direct de conseillers communautaires, qui donnerait une légitimité démocratique à l'intercommunalité...

## **B. LES PAYS**

Institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), dite « loi Pasqua », développés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite « loi Voynet », et réaffirmés par la loi du 2 juillet 2003 sur l'urbanisme et l'habitat ou certains articles des lois Grenelle I du 3 août 2009 et II du 12 juillet 2010 (plans climat énergie territoriaux...), les pays sont des groupements qui se différencient d'autres organismes interterritoriaux (comme les communautés de communes) notamment car ils sont moins des territoires de gestion de services ou d'équipements que des territoires de projet, portés par une démarche de réflexion et de définition d'une stratégie globale <sup>(1)</sup>.

Bien que cela soit très variable d'un groupement à l'autre, on compte actuellement 371 pays, rassemblant en moyenne 79 communes et 74 000 habitants.

Tels qu'ils ont été initialement pensés, les pays constituent un niveau privilégié de coordination entre les acteurs et les démarches de territoires et sont fréquemment un support d'innovation locale :

- ils sont le lieu de coopérations entre communautés de communes,
- ils peuvent intégrer une démarche de SCOT,
- ils peuvent recouper le périmètre d'un PNR (et s'être accordés avec ses orientations),
- ils peuvent être le cadre de démarches expérimentales (en matière de services à la population, d'études prospectives, etc.).

Ils bénéficient d'une organisation souple et non contraignante, qui a l'originalité d'associer fréquemment à la démarche de projet de territoire un conseil de développement, lieu d'exercice de la démocratie participative, associant les acteurs locaux dans le cadre de débats et de concertation <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cf. questions évaluatives I, II et III, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. question évaluative I, dans la 2<sup>e</sup> partie.

Leur évolution est notamment liée à l'impact de l'article 51 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui abroge l'article 22 de la LOADDT instituant les pays et qui implique :

- soit leur disparition,
- soit le maintien des pays existants, sans possibilités de création nouvelles d'entités.

L'impact le plus considérable porte alors sur la capacité de financement de ces structures qui dépendent largement des grandes collectivités territoriales (conseils généraux et conseils régionaux). L'enjeu de leur maintien et/ou de leur fusion éventuelle avec des EPCI sera développé dans les réponses aux questions évaluatives <sup>(1)</sup>.

### **C. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR)**

Les parcs naturels régionaux ont été créés à l'initiative de la DATAR en 1967 à des fins de préservation des espaces naturels et d'aménagement du territoire. Ce sont des territoires de projet gérés par un syndicat mixte (regroupant communes, régions, départements et, selon les parcs, des EPCI), et régis selon un principe fort de concertation locale. Une charte du parc, élaborée collectivement, constitue le projet de développement à 12 ans du parc et définit sa stratégie. Un « Comité scientifique » peut associer des membres de la société civile et notamment du monde universitaire ou de la recherche.

On compte actuellement 46 PNR, sachant qu'en métropole, un PNR regroupe, en moyenne, 89 communes et 69 310 habitants <sup>(2) (3)</sup>.

La gouvernance des parcs articule trois niveaux :

- une gestion élective (vote d'un programme annuel par les élus du syndicat mixte) et participative (participation à la définition de la charte, au travers de groupe de travail ou commission thématique, etc.),
- un projet de territoire (défini à travers la charte pour 12 années),
- un processus d'évaluation obligatoire (révision de la charte, etc.) ;
- un décret de classement ministériel permettant d'utiliser le label de parc naturel régional (label géré par l'État).

---

(1) Cf. question évaluative IV, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) À noter : ces chiffres sont à considérer avec précaution, car ce sont des moyennes calculées pour les 44 PNR de métropoles, qui recouvrent de grandes disparités de situation.

(3) En 2<sup>e</sup> partie sera développé l'éventuelle taille critique des territoires de projet à privilégier, cf. question évaluative II).

La mise en œuvre opérationnelle des actions des PNR est généralement assurée par un directeur, assisté d'une équipe de 20 à 30 d'agents permanents (en moyenne au bout de 10 à 15 ans de fonctionnement), ce qui confère à ce type de territoires de projet des ressources d'ingénierie et d'expertise assez conséquentes au regard d'autres territoires de projet <sup>(1)</sup>.

La coopération avec les groupements intercommunaux compris dans le périmètre du parc (et particulièrement les EPCI) fait partie intégrante du mode de gouvernance adopté par les PNR. Les communautés de communes sont ainsi systématiquement associées à la concertation, notamment lorsqu'elles sont dotées de compétences en matière de développement ou d'aménagement local.

Le financement des PNR, largement dépendant des collectivités territoriales, pourra être impacté par les évolutions en cours telles que les restrictions budgétaires ou les procédures croissantes d'appels à projet, mettant sur un même espace, les structures locales en concurrence.

Au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et face au positionnement affirmé des communautés de communes dans la gouvernance locale, l'enjeu pour les PNR sera de renouveler leurs formes d'action, de se positionner dans les nouveaux rapports locaux, particulièrement dans les nouveaux partenariats et par rapport aux attributions qu'acquerra chaque niveau d'acteurs. Il s'agira, par ailleurs aussi, d'adapter les démarches d'évaluation aux nouveaux contextes territoriaux telles que la complexité croissante des systèmes d'actions <sup>(2)</sup>.

## **II. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALES**

### **A. L'APPEL À PROJETS : PÔLE D'EXCELLENCE RURALE**

Dès 2005, date du premier appel à projets, les pôles d'excellence rurale (PER) sont définis comme territoires de projet destinés à répondre à des enjeux de développement local, et plus particulièrement de création d'emploi, par l'implication directe des acteurs locaux. Lors du 1<sup>er</sup> appel à projet en 2005, 356 PER ont été labellisés puis 150 en 2010, lors de la seconde vague.

Leur gouvernance repose largement sur du partenariat public-privé, dont les principaux garants sont les structures animatrices du projet : les EPCI, pays et parcs naturels régionaux ou groupes d'action locale. La gestion globale et le portage sont ainsi principalement assumés par des EPCI (à 46 %) et des pays (à 30 %), dans une moindre mesure par des PNR, des GAL, des associations ou des départements.

---

(1) Cf. question évaluative I, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. question évaluative III, dans la 2<sup>e</sup> partie.

Du fait des faibles moyens dont disposent souvent leurs principaux chefs de file (dont les EPCI), les PER semblent souffrir d'un déficit de ressources en matière d'ingénierie, particulièrement en zone rurale de faible densité de population <sup>(1)</sup>.

Les ressources financières des PER relèvent principalement de contributions et de dotations de l'État, complétées par des fonds européens et éventuellement des apports des départements et des régions.

Au final, l'apport des PER en matière de gouvernance des territoires ruraux réside principalement dans la dynamique public-privé qu'ils instituent, l'effet « réseau local » qui en découle et l'expérience qu'ils confèrent aux acteurs locaux en matière de coopération intercommunale, voire de contractualisation locales <sup>(2)</sup>.

## **B. L'APPEL À PROJETS « LEADER »**

Le programme LEADER intervient dans le cadre de la politique européenne de développement rural (financée par le Fonds européen agricole de développement rural - FEADER). Sa mise en œuvre dans les territoires s'appuie sur des GAL, dont le rôle essentiel est d'élaborer et mettre en œuvre des stratégies intégrées de développement rural, basées sur un principe de partenariats et de concertation locale et privilégiant une approche économique intersectorielle <sup>(3)</sup>. 223 GAL ont ainsi été sélectionnés pour la période 2007-2013 suite à des appels à projets régionaux (dont le cadre avait été défini au niveau national).

La gouvernance de ces GAL est généralement portée par les structures locales (pays ou PNR), ce qui garantit la cohérence de la stratégie développée au regard du territoire de projet existant et confère une existence juridique au GAL. Leur financement repose sur des subventions européennes et le soutien des acteurs publics (État, région, département, établissements publics...). Par ailleurs, en matière d'ingénierie, les GAL s'appuient généralement sur une solide équipe technique d'animation et de gestion, ce qui leur confère un poids réel dans le développement de stratégie de territoire <sup>(4)</sup>.

Au final, bien qu'entravée par la refonte régulière de ses processus et par sa relative lourdeur administrative, l'approche de développement rural instituée au travers des démarches LEADER est particulièrement originale et innovante dans sa déclinaison territoriale et les principes de partenariats locaux intersectoriels qu'elle met en œuvre (cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative II).

---

(1) Cf. question évaluative I, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. question évaluative I et IV, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(3) Cf. 2<sup>e</sup> partie, questions évaluatives I et II, sur la participation de la société civile et la coopération locale.

(4) Cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative I.

### **III. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX**

#### **A. L'IMPLICATION DES DÉPARTEMENTS**

L'implication des départements dans les territoires ruraux a fortement évolué après les lois de décentralisation et les lois « Voynet » (1999) et « Pasqua » (1995) qui ont renforcé le rôle de l'intercommunalité et des régions.

Pour autant, leurs compétences recouvrent actuellement des champs extrêmement divers (politiques sociales et d'insertion, de solidarité, de santé, d'équipements scolaires du second degré, de transports, etc.), plus spécifiquement en milieu rural (en lien avec des questions d'équipement, de développement agricole, d'adduction d'eau potable ou d'assainissement, etc.). Les départements interviennent donc prioritairement en matière d'équipements des territoires et de financements des stratégies de développement, plus qu'en matière de définition des projets de territoire, bien qu'ils puissent appuyer ces derniers (cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative V sur les approches d'échelon géographique « supérieur »).

En matière de gouvernance des territoires ruraux, les départements s'impliquent à travers l'aide à l'élaboration de chartes de territoire (document de formalisation du projet de développement local) et des formes d'action plus contractuelles (financement d'actions via les contrats d'objectifs), gérées le plus souvent selon un principe de péréquation financière pour garantir solidarité et cohérence territoriale. Mais, dans la mesure où des compétences sont partagées avec les régions (chartes...) et où d'autres dispositifs contractuels existent (notamment au niveau territorial), la lecture des systèmes d'acteurs intervenant localement s'en trouve parfois quelque peu brouillée.

L'un des enjeux fort des années à venir sera de clarifier les attributions, outils d'intervention et implication dans les partenariats locaux de chacun, notamment au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui prévoit un possible regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales (remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux...). Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services inscrit dans la loi, défini localement, devrait aider à cela.

#### **B. L'IMPLICATION DES RÉGIONS**

La loi de décentralisation (1983) a conforté le rôle des régions dans la gouvernance des territoires ruraux, en en faisant progressivement les coordinatrices du développement (notamment sur le plan économique) et de l'aménagement des territoires.

D'un point de vue opérationnel, les collectivités régionales interviennent notamment au travers d'outils stratégiques comme les SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) ou SRDE (schéma

régional de développement économique) ou le SRF (schéma régional de la formation professionnelle), définis en concertation avec les collectivités et sphères socio-économiques locales. Au niveau des territoires de projets, les régions affirment également un rôle de premier plan vis-à-vis des pays, qu'elles accompagnent financièrement (notamment en matière d'ingénierie) dans le cadre d'une contractualisation<sup>(1)</sup> et vis-à-vis des 46 PNR sont elles impulsent et accompagne de part la loi, la création et le financement (fonctionnement et investissement).

La loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 aura sur le positionnement des régions un impact similaire à celui évoqué pour les départements, puisque les deux collectivités sont concernées par le regroupement et l'élaboration d'un schéma de coordination.

Sur le plan économique, les évolutions règlementaires des dernières décennies ont dessiné et conforté un système d'acteurs de plus en plus complexe (notamment par un renforcement des procédures d'appels à projet ou une implication grandissante des territoires de projet dans le champ économique...), qui rend moins visible le positionnement des uns et des autres. Là encore, l'enjeu en matière de gouvernance locale sera de préciser à l'avenir la fonction de chacun.

### **C. LA POLITIQUE DE MASSIFS**

Du fait des conditions de vie qui leurs sont propres, deux types de zonages officiels s'appliquent aux espaces montagnards français depuis près d'un demi-siècle : les « zones de montagne » et les « massifs ». La loi dite « loi montagne » du 9 janvier 1985, modifiée par la loi du 23 février 2005, a permis de définir plus précisément ces zones selon notamment des critères d'altitude, de condition climatique, pédologique et de pente. Elle a aussi été une base à l'échelon européen pour déterminer la mise en place de dispositifs compensatoires agricoles ou ruraux (indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN, par exemple).

On compte actuellement 10 massifs (6 en métropole, dont 5 interrégionaux, auxquels s'ajoutent la Corse et les massifs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion), qui suivent le maillage communal et couvrent 29 % du territoire national et 8 millions d'habitants.

Du point de vue de la gouvernance des territoires ruraux, la politique des massifs intègre largement les collectivités territoriales et locales et les acteurs socio-économiques dans les principaux organes que sont le comité de massif et le conseil national de la montagne. Elle les implique également dans la définition de ses deux principaux outils : les « schémas interrégionaux de massif », instruments d'orientation stratégique (qui ont actuellement pour horizon 2020) et les « conventions interrégionales de massifs » négociées entre l'État et les régions

---

(1) Cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative V sur les approches d'échelon géographique « supérieure » .

notamment pour des périodes pluriannuelles (2007-2013 pour la dernière période de contractualisation).

Les massifs renvoient donc à des espaces partenariaux de prospective, d'aménagement et de développement spécifique à la montagne, reconnus avant tout comme des lieux d'expérimentation et d'observation et de coordination de certaines actions <sup>(1)</sup>.

En termes d'évolution, le devenir de la gouvernance de ce type d'espace se jouera principalement à deux niveaux :

- à l'échelle nationale, avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'horizon 2014, qui impactera l'intercommunalité et soulève donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et collectivités territoriales (région, départements et intercommunalités),

- à l'échelle européenne, avec l'impact potentiel de réforme de la PAC et de la nouvelle politique de cohésion (devenir de l'ICHN et introduction éventuelle d'un critère de densité).

#### **IV. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT)**

Instaurés par la loi « SRU » du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, à la suite des schémas directeurs, les SCOT sont des documents d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes (40 communes en moyenne en 2009), dans une perspective de développement durable, les règles d'habitat, de développement économique, de déplacement, d'implantation des grands équipements, de protection de l'environnement, de préservation du foncier agricole ou forestier... Il en existe près de 350 en France (opérationnels ou en cours d'élaboration), recouvrant près de 50 % des communes françaises.

Le principal organe de gouvernance des SCOT est généralement un syndicat mixte ou un EPCI (communauté de communes ou communauté d'agglomération)

Le périmètre du SCOT doit tenir compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels et de ceux, déjà définis, des autres SCOT. Le périmètre soit être continu et sans enclave et intégrer les EPCI compétents dans leur totalité. En cas d'extension, lorsque le nouvel EPCI est à cheval sur plusieurs périmètres de SCOT, il est en général intégré par extension dans celui où se trouve la majorité de sa population. Le SCOT a vocation à harmoniser les politiques sectorielles, il prend en compte les périmètres des programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU) et les chartes intercommunales de développement et

---

*(1) Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la 2<sup>e</sup> partie (question évaluative V sur les approches d'échelon géographique « supérieur »).*

d'aménagement. Selon les articles L. 111-1-1 et L. 122-1 du code de l'urbanisme, le SCOT doit en outre être compatible avec des documents de rang supérieur comme la directive territoriale d'aménagement (DTA) ou une DTA de développement durable (DTA-DD), les projets d'intérêt général (PIG) de l'État ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Dans certains cas, pour tenir compte des réalités plus complexes dans les territoires, des démarches informelles « inter-SCOT » ont émergé dont les expériences renvoient à des formes de gouvernance variées à des échelles inhabituelles de « grands territoires », en général plutôt urbains : articulation d'un SCOT central avec des SCOT périphériques, « conférence inter-SCOT »...

Actuellement, la part de SCOT ruraux reste modeste (17 % de l'ensemble des SCOT en 2009). Elle pourrait s'accroître suite à un appel à projet lancé par l'État en 2010 pour les encourager.

Mais ce sont surtout deux lois qui pourraient conforter le rôle de ces documents dans les territoires ruraux et le développement local à l'avenir : la loi « Grenelle 2 » (2010), qui les renforce comme outils d'aménagement durable (en particulier la règle d'inconstructibilité des espaces non couverts par un SCOT à partir du 1er janvier 2017 et la prise en compte par les SCOT des orientations des chartes de pays) et la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 qui devrait conduire à des évolutions dans l'organisation territoriale (renforcement de l'intercommunalité).

Au final, les SCOT apparaissent comme un outil transversal de développement et de planification de l'espace important, y compris en matière de gouvernance dans la mesure où ils associent les acteurs locaux <sup>(1)</sup>.

---

(1) Nous y reviendrons dans la 2<sup>e</sup> partie - cf. question évaluative III.



## DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

### I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES ET MÉTHODE

#### A. LES QUESTIONS

1 - Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats ?

2 - Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples et innovants ?

3 - La mise en œuvre de l'outil schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoire ?

4 - Comment la réforme territoriale instituée par la loi de décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux ?

5 - En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux ?

6 - Quelles bonnes pratiques et quels dysfonctionnements peuvent être mis en exergue ?

#### B. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

##### 1. L'enquête nationale en ligne auprès de 193 acteurs

L'enquête nationale en ligne effectuée au cours de l'été 2011 a permis de dégager les points forts et les points faibles des gouvernances mises en œuvre en milieu rural <sup>(1)</sup>. Elle a aussi identifié les freins et les facteurs de réussite ainsi que les améliorations possibles des modèles existants dans le cadre des modifications institutionnelles en cours. Elle permet d'établir un bilan du fonctionnement des territoires de projet mais également de manière prospective de mieux comprendre les limites ou perspectives offertes par les évolutions en cours.

Cette enquête nationale a sollicité l'expertise des principales parties prenantes impliquées dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement territoriale en France métropolitaine.

Plusieurs catégories d'acteurs ont été ciblées pour répondre à cette enquête : les élus de collectivités territoriales, les directeurs et chargés de mission

---

(1) Voir en annexe n° III le texte des questions posées.

de collectivités territoriales, de syndicats mixtes et d'associations de territoires, et certaines catégories d'agents de l'État (voir détail ci-après) directement concernées par les politiques territoriales.

**TABEAU N° 1 : ORGANISMES CIBLES PAR L'ENQUÊTE NATIONALE**

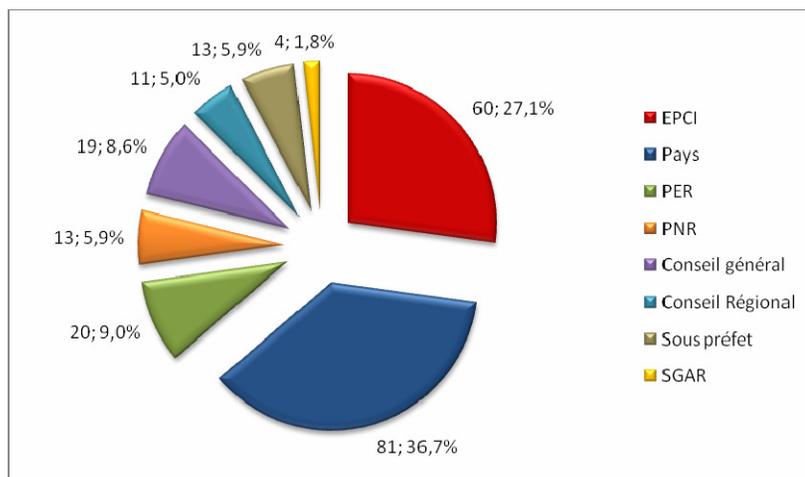
Structures	Nombre de structures enquêtées	% de la population mère
EPCI	325	14 %
Pays	174	47 %
PNR	46	100 %
Conseil général	92	92 %
Conseil régional	26	100 %
Sous préfet	214	90 %
SGAR	26	100 %
<b>Total</b>	<b>903</b>	<b>25 %</b>

Source : enquête EDATER juillet 2011 – base de données ETD.

Lecture du tableau : sur les 2 400 communautés de communes françaises (données 2009), 325 soit 14 % ont été destinataires de cette enquête. Les EPCI sont pour la quasi-totalité des EPCI de plus de 10 000 habitants.

In fine, 193 personnes ont répondu à l'enquête (soit un taux de retour de 21,3 %).

**GRAPHIQUE N° 1 : RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR TYPE D'ORGANISMES**



Source : enquête EDATER juillet 2011 – base de données ETD.

Parmi les répondants, on dénombre 147 agents de collectivités territoriales et groupements de communes, 26 élus de collectivités territoriales et groupements de communes et 20 agents de l'État.

## **2. Les territoires des six études de cas**

En complément des investigations de niveau national (entretiens acteurs et enquête par courriel), 6 études de cas ont été réalisées dans des territoires répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain (hors DROM).

Pour chaque territoire, 6 à 8 personnes clefs ont été interviewées parmi lesquelles :

- l'élu responsable de la structure (le président de la communauté de communes, du syndicat mixte ou de l'association ou GIP du pays, du syndicat de gestion du parc)
- le responsable technique de la structure (directeur ou agent de développement par exemple)
- le président du conseil de développement (lorsqu'il existe)
- un partenaire local : une communauté de communes ou une commune selon les cas ;
- un représentant de l'État : le sous-préfet, le secrétaire général de la préfecture ou le directeur départemental des territoires (dont ex directeur départemental de l'agriculture et de la forêt - DDAF)
- les services du conseil général concerné ;
- le député de la circonscription principalement concernée
- un autre acteur : président de la commission permanente du comité de massif (en général un élu), ou le président du parc naturel régional à cheval sur le pays...

**TABLEAU N° 2 : TERRITOIRES D'ÉTUDE DE CAS**

	<b>Crêtes pré-ardennaises</b>	<b>Ploërmel</b>	<b>St-Omer</b>	<b>Diois</b>	<b>Pyrénées Méditerranée</b>	<b>Vendômois</b>
<b>Région</b>	Champagne Ardenne	Bretagne	Nord Pas de Calais	Rhône Alpes	Languedoc Roussillon	Centre
<b>Département</b>	Ardennes	Morbihan	Pas de Calais	Drôme	Pyrénées Orientales	Loir et Cher
<b>Population</b>	21 108	60 835	118 253	11 000	107 798	69 000
<b>Nombre de communes</b>	93	55	82	52	61	105
<b>Nombre de communautés de communes</b>	1	6	5	1	5	7
<b>Densité (hab/km2)</b>	21	48	161	9	90	40
<b>Structure juridique d'animation</b>	Communauté de communes	Syndicat mixte	Syndicat mixte (+ agence d'urbanisme)	Communauté de communes	Association	Syndicat mixte
<b>Démarrage du projet de territoire</b>	1998	2002	2004	2001	1990	1996
<b>Présence d'un Conseil de développement</b>	Oui	Oui (à l'arrêt)	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Contrat de projet et SCOT</b>	Contrat avec la région	Non	SCOT	CDRA (Contrat de développement durable Rhône-Alpes)	Convention territoriale	Contrat 3 <sup>e</sup> génération avec la région et SCOT zone centrale
<b>Partenariat avec un PNR</b>	Non	Non	PNR des Caps et Marais d'Opale	PNR du Vercors	Non	Non
<b>Programme LEADER</b>	Oui, 2007-2013	Oui, GAL Ploërmel Coeur de Bretagne	non	Oui, GAL du pays Diois	Oui, GAL Pyrénées Méditerranée	Oui, GAL 2 Pays 2007-13 (suite LEADER +)
<b>PER</b>	PER départemental (2 <sup>e</sup> vague) mais non le pays	1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> vague	Non sélectionné lors de la 2 <sup>e</sup> vague	PER « Bio vallée »	PER porté par le Gal LEADER	PER « PERENNE » (énergies renouvelables)

Source : enquête de terrain 2011.

## **II. Y-A-T-IL DES TYPES D'ORGANISATION LOCALE QUI PERMETTENT D'OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS ?**

### **A. LES PRINCIPAUX FACTEURS QUI FACILITENT OU FREINENT LA DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

Selon l'enquête nationale menée en septembre 2011 par EDATER, le « portage politique » (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale) apparaît comme un facteur clef de succès important d'un projet de territoire en milieu rural <sup>(1)</sup>.

L'existence d'une « stratégie de territoire » et sa « pertinence » (capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire) sont aussi identifiées comme des facteurs déterminants.

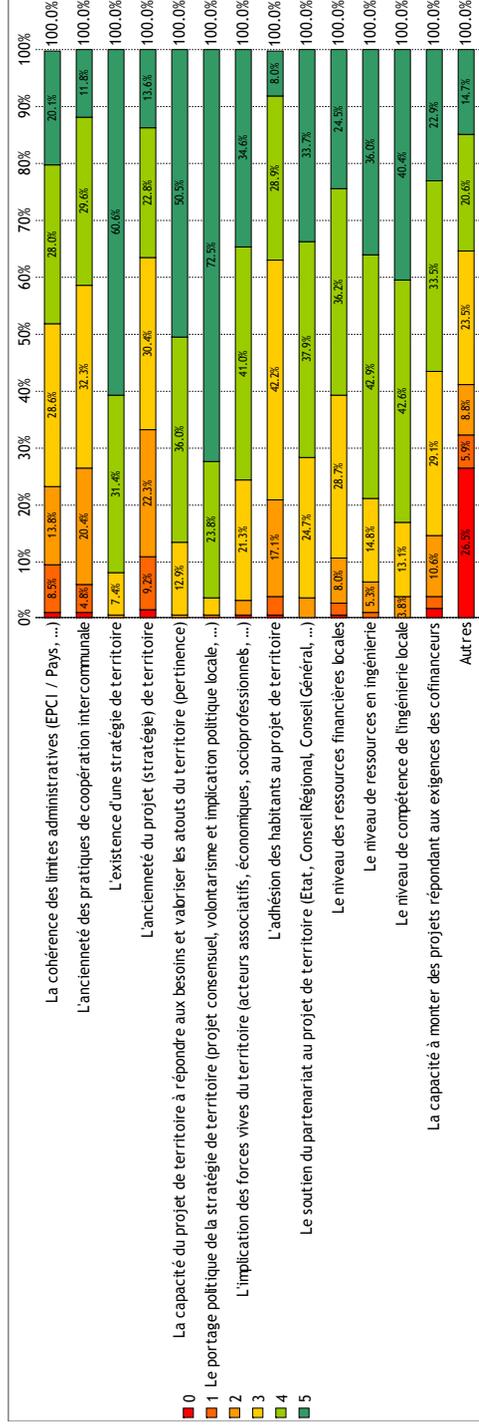
Deux autres critères apparaissent comme importants : le « niveau des ressources humaines en ingénierie de projet » et leurs « compétences ».

Le « niveau de ressources financières locales » n'apparaît qu'en huitième position (mais à hauteur de 60 % des personnes ayant participées à l'enquête le jugent important) mais après « l'implication des forces vives » et le « soutien du partenariat » qui sont davantage mis en exergue.

---

*(1) Enquête menée auprès de 193 acteurs impliqués dans le pilotage de la gouvernance des politiques publiques en milieu rural.*

## GRAPHIQUE N° 2 : LES FACTEURS DÉTERMINANTS POUR LA RÉUSSITE D'UN PROJET DE TERRITOIRE



**Classement des facteurs les plus déterminants pour une dynamique de projet** (9 facteurs sur 13 proposés ont reçu plus de 60 % de notation 4 sur 5 et 5 sur 5) :

Critères très déterminants (lorsque 80 et 100 % des notes attribuées par les répondants sont comprises entre 4/5 et 5/5) :

- (1) le portage politique de la stratégie de territoire (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale, etc.),
- (2) l'existence d'une stratégie de territoire,
- (3) la capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (pertinence),
- (4) niveau de ressources en ingénierie
- (5) niveau de compétences en ingénierie.

Critères déterminants (entre 60 et 80 % de notes comprises entre 4/5 et 5/5) :

- (7) Implication des forces vives,
- (8) soutien du partenariat au projet de territoire
- (9) niveau de ressources financières locales

Cependant, l'analyse différenciée selon le type de répondant fait apparaître certaines différences.

Les répondants des structures de type pays et PNR confirment largement le « portage politique » comme le facteur le plus déterminant (97,8 %) et en deuxième position « l'existence d'une stratégie de territoire » (91 %), la troisième position revient au niveau de « compétences » et de « ressources en ingénierie » (90 %).

Les communautés de communes (EPCI) expriment des divergences par rapport à l'opinion globale. Les trois facteurs les plus déterminants sont similaires mais appréciés de manière différente : d'abord la capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (95,5 %), ensuite le portage politique de la stratégie de territoire (90,5 %) et enfin l'existence d'une stratégie de territoire (86,5 %).

Par ailleurs, il est à noter que le niveau de ressources financières arrive en quatrième position pour les communautés de communes alors que ce critère apparaît en dernière position sur l'ensemble des 193 répondants : la dynamique du projet et sa qualité ne dépendent pas que des moyens financiers, même si pour les EPCI c'est un facteur très important.

Enfin, les véritables divergences se situent entre les communautés de communes et le groupe des pays / PNR, notamment sur le critère du « soutien du partenariat au projet de territoire » (82 % pour les pays / PNR contre 59 % pour les communautés de communes) et sur les ressources financières qui sont surtout valorisées par les EPCI tandis que les ressources en ingénierie priment pour les structures de type pays et PNR.

Globalement le classement des trois facteurs déterminants (1) « portage politique », (2) « l'existence d'une stratégie de territoire » et (3) « compétences » et « ressources en ingénierie » est validé par les conseils régionaux et généraux.

Les études de cas réalisées dans 6 territoires métropolitains <sup>(1)</sup> permettent de préciser ou compléter cette première approche.

## **B. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES FACTEURS CLEFS**

### **1. La nécessité d'un portage politique et collégial**

Dans plusieurs territoires étudiés, la présence d'un *leadership* politique, d'un groupe d'élus ou d'un acteur volontaire, rassembleur et charismatique apparaît être un facteur majeur de la réussite d'un projet de territoire et de sa pérennité. Il participe souvent à la construction d'une « *vision pour le territoire* »,

---

(1) Pays de Saint-Omer, de Ploërmel, du Vendômois, des Crêtes pré-ardennaises, du Diois, des Pyrénées-Méditerranée.

à maintenir une unité face à la diversité des attentes, à crédibiliser mais aussi à apporter les indicateurs de stabilité et d'ambitions que recherchent les partenaires technico-financiers que sont l'État, la région ou le département.

Pour autant, les situations ne sont pas toujours faciles : les élus de la ville centre ont parfois des difficultés à emmener leurs homologues des communes rurales sur certaines priorités d'aménagement ou de développement pour des raisons politiques ou de vision non partagée, et les élus des communes les plus rurales ont du mal à trouver dans le projet des orientations et des actions qui puissent répondre à leurs enjeux spécifiques.

Dans le **Vendômois**, le portage politique et l'intérêt de plusieurs élus locaux sur l'idée de pays a permis depuis plus de quinze ans d'accompagner voire de stimuler la mise en œuvre de projets transversaux ou innovants (sur les technologies d'information et de communication à la fin des années 90, puis sur le thème du développement durable depuis le milieu des années 2000 et plus récemment sur la politique des transports ou l'alimentation et la restauration collective en milieu scolaire). L'intérêt porté par les élus référents (présidente du pays, maire de la ville centre, présidents de certaines communautés de communes...) permet la dynamisation des projets. À l'inverse, le manque de vision partagée sur certains dossiers non consensuels (problématique du foncier économique par exemple entre la ville centre et d'autres communes, équipements telle la piscine...) peut compliquer, ralentir ou stopper certaine dynamique locale.

Dans l'**Audomarois**, le portage politique fut initié suite au désengagement de l'employeur industriel historique (ARC International). Les différents acteurs institutionnels et socioprofessionnels se sont alors réunis pour constituer des conventions de revitalisation afin de relancer et de diversifier le tissu économique local. C'est ce consensus autour d'un intérêt commun qui a permis de créer cette dynamique. Ce qui, au départ, constituait une faiblesse, du fait d'une suppression importante d'emplois, s'est révélé être un atout grâce à la solidarité des acteurs.

De même, dans les **Crêtes préardennaises**, l'adhésion des acteurs vient de leur compréhension qu'ils disposaient d'une richesse, celle d'être un territoire rural (40 % des communes ont moins de 110 habitants), sans identité propre et face à deux agglomérations à proximité, celles de Reims (et Reims par extension) et de Charleville-Mézières. Afin d'utiliser l'attractivité générée par ces deux bassins d'emplois, les Crêtes préardennaises ont développé un certain nombre de projets sur le logement locatif et l'aménagement de lotissements et ont rassemblé les communes qui souhaitent construire une politique de développement économique. Le territoire constate que l'emploi a progressé de 300 emplois depuis 10 ans et que la population a progressé de 6 % entre 1999 et 2008. Comme sur l'Audomarois, ce qui paraissait comme une faiblesse, celle d'être un territoire très rural sans identité à proximité d'agglomérations, est devenu un atout grâce au consensus politique local trouvé sur la nécessité de profiter de l'attractivité régionale.

Sur le territoire **ploërmelais**, le constat est différent. Le portage politique fort à l'origine, fait semble-t-il aujourd'hui défaut. En outre, le manque d'identité du pays, ne disposant pas de frontières géographiques naturelles, ne favorise pas la légitimité d'une gouvernance efficace du territoire. De même, les différences de politiques entre le pays et la ville centre semblent constituer un frein pour le portage de projets communs. Enfin, les compétences très hétérogènes des communautés de communes du territoire génèrent des attentes très différentes vis-à-vis du pays. Certaines d'entre elles ont la capacité d'être autonomes sur des sujets où les autres ne le sont pas (sur l'accès à des financements européens par exemple).

**Recommandation 1** : Faciliter et redynamiser la « présence active » des élus dans les réunions locales et les projets de territoires. On a vu ces 5 dernières années un renouvellement important des équipes municipales et communautaires. Or si nombre d'entre eux apportent un nouveau regard et une nouvelle dynamique sur le développement local, ils ne peuvent pas toujours avoir dès le départ, les compétences, la culture ou l'expérience nécessaires. Sans doute serait-il utile de promouvoir dans certains cas des actions d'information et de formation. De même, nombre d'élus ont d'autres activités (électives ou professionnelles) qui rendent parfois difficile leur participation à des séances de travail de plus en plus nombreuses, en journée et parfois longue mais nécessaires pour traiter de sujets de plus en plus complexes.

## **2. L'ancienneté de la coopération intercommunale a son importance**

Aux côtés du portage politique, l'expérience acquise par les élus et les acteurs locaux ou l'ancienneté de leurs pratiques de coopération intercommunale semblent faciliter la capacité des territoires à s'organiser afin de constituer facilement un contrat de projet partenarial (ou un plan d'actions pluriannuel) entre le niveau local et le niveau régional ou l'État ou bien afin de postuler aux démarches désormais très développées d'appel à projets. Le cumul de ces expériences permet de faciliter l'accès aux appels à projets ou démarche de contractualisation, donc aux sources de financement d'investissement ou de fonctionnement.

Le **Vendômois** a par exemple renouvelé son programme européen LEADER 2000-2006 pour la période 2007-2013, en s'appuyant sur une partie du partenariat intercommunal précédent, en identifiant une nouvelle thématique et en élargissant son partenariat avec le pays Beauce-Val de Loire voisin. Il a par ailleurs pu mobiliser plus facilement les acteurs de la filière énergie renouvelable pour concourir et être lauréat à l'appel à projet national PER de l'État (thème qui par ailleurs, l'a rapproché d'un autre pays voisin, celui de la Grande Sologne).

**L'Audomarois** a une longue expérience du travail collectif puisque dès 1962 sont organisées les premières coopérations intercommunales avec la naissance du District urbain pour les communes de Saint-Omer et Longuenesse.

De plus, l'ancienneté de l'agence d'urbanisme (1974) et de Saint-Omer Développement (1998) permet au territoire de disposer de deux organes efficaces en matière d'urbanisme et d'accompagnement de projets d'entreprises.

### 3. La qualité de la stratégie territoriale est un socle de référence

L'homogénéité d'un territoire peut se référer à différents indicateurs quantitatifs ou plus qualitatifs : surface, étendue, paysage et morphologie du territoire, revenus et richesses des habitants et des communes, activités économiques dominantes, équilibre migratoire domicile/travail, densité de population...

En apparence, l'homogénéité peut représenter un atout (identité et problématiques partagées) ou une faiblesse (bas revenus). Mais paradoxalement, certains territoires de projets font étonnamment face à l'adversité : les oppositions littoral / montagne (**Pyrénées Méditerranée**) ou la très faible densité de population (**Diois**) voire l'absence de ville centre (**Crêtes préardennaises**) deviennent des atouts et stimulent la mobilisation des acteurs et la qualité de la stratégie du projet de territoire. Inversement la richesse peut s'avérer être une faiblesse lorsqu'elle n'est pas homogène sur le territoire.

De même, autour de certains bassins de vie, l'existence de grands pôles urbains périphériques attractifs peut constituer un point faible ou une menace pour l'avenir. C'est le cas dans le **Vendômois** où l'attraction de Tours, Orléans ou Chartres, voire Paris avec le TGV, fragilise potentiellement le développement économique du bassin (compte tenu de la faible taille de la ville centre). Mais de fait, l'actualisation du diagnostic et de la stratégie qui en découle (via certains travaux en cours comme le plan climat énergie territorial - PCET du pays) et la prise de conscience collective de cet enjeu pourraient permettre alors de renouveler la dynamique du pays.

A l'inverse, en complément des éléments évoqués précédemment sur le portage politique, les **Crêtes préardennaises** ont réussi à se constituer en territoire de projets en transformant des faiblesses en atout, en l'occurrence le fait d'être un territoire très rural au milieu d'agglomérations. Le développement d'une stratégie territoriale leur a permis de développer de nombreux projets qu'ils utilisent encore lors d'appels à projets nationaux ou européens.

La qualité de la stratégie de développement est donc plus importante que les caractéristiques même du territoire. 87 % des structures interrogées se sont d'ailleurs dotées d'une stratégie de développement rural et 86 % des acteurs considèrent leur stratégie comme pertinente. Pour autant, celle-ci apparaît comme insuffisamment soutenue par les partenaires cofinanceurs (seulement 45 % d'opinions favorables) : on voit là un exemple de différence de vues sur les enjeux territoriaux selon que l'on se réfère à une réalité locale (lorsque l'on habite le pays) ou à une stratégie régionale voire nationale (lorsque l'on est un partenaire extérieur).

#### 4. Les compétences de l'équipe technique et des partenaires jouent un rôle moteur

Les pays et parcs naturels régionaux sont considérés par les répondants à l'enquête comme les territoires les mieux dotés qualitativement en termes de compétences et de volume d'ingénierie de projet pour mener un projet de territoire de qualité (avec une note moyenne d'appréciation de 3,8 sur 5). Les EPCI enquêtés disposeraient de compétences légèrement moins bien adaptées (3,5/5) malgré la taille déjà élevée prise en compte dans l'enquête <sup>(1)</sup>. Mais ce serait moins une question de volume (car les EPCI peuvent avoir davantage de personnel qu'un pays) qu'une question de compétences adaptées pour mener ce type de projet : les compétences du personnel des EPCI semblent être davantage orientées vers les activités de gestion de services ou d'équipement que vers celles d'animation et d'accompagnement de porteurs de projet.

Par ailleurs, au-delà des très fortes disparités en termes de nombre d'agents dédiés à la mise en œuvre de la stratégie de territoire (quatre fois plus nombreuses en moyenne dans les PNR que les EPCI et pays), on observera surtout leur répartition par type de personnel. Au sein des EPCI, elle est plus axée sur les fonctions support (secrétariat, administration, gestion, accueil du public...) et à l'inverse, elle est plus orientée sur des compétences en ingénierie de projet et expertises thématiques dans les PNR et pays.

**TABLEAU N° 3 : RESSOURCES HUMAINES  
DES TERRITOIRES DE PROJET ENQUÊTÉS**

(en ETP)

	Moyenne EPCI de l'enquête	Moyenne pays de l'enquête	Moyenne PNR de l'enquête
<b>Fonction support</b>	5,8	3,1	14,5
<b>Ingénieur projet / Chargé de développement</b>	3,1	4,4	19,3
<b>Moyenne</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7 <sup>(2)</sup></b>	<b>17,8</b>

Nota : le nombre de réponses prise en compte est de 74 (27 EPCI, 10 PNR et 37 pays). Les résultats ci-dessous doivent être à utilisés avec précaution.

En effet, la conception et la mise en œuvre d'un projet de territoire demandent une mobilisation importante de compétences, parfois très diversifiées : méthode et expérience pour l'organisation de la concertation et la mobilisation des acteurs locaux, connaissance des dispositifs de contractualisation et d'appel à projet, expertise thématique de plus en plus diversifiée, ingénierie financière en particulier des fonds européens, compétences juridiques sur les marchés publics, etc.

(1) La quasi-totalité des EPCI interrogés ont plus de 10 000 habitants.

(2) En 2010, le nombre moyen de collaborateurs dans une structure d'animation de pays (syndicat mixte, association, groupement d'intérêt public) est de 6,5 ETP (médiane à 5). Source : enquête Association de promotion et de fédération des pays - APFP 2011.

Il convient aussi de préciser que les pays ont des équipes plus réduites que les PNR et qu'ils recourent davantage aux compétences externes des partenaires (voir l'exemple du **Vendômois** qui s'appuie sur des organismes départementaux ou le pays de **l'Audomarrois** qui s'appuie sur l'agence d'urbanisme) ou de prestataires privés.

Lorsque ces compétences sont présentes sur le territoire, dans la structure de gestion et d'animation du territoire de projet (l'association de pays par exemple ou le syndicat mixte de PNR), dans les communautés de communes, au sein du conseil de développement ou parmi les partenaires du territoire (locaux ou extérieurs), la définition et la mise en œuvre du projet est d'autant plus efficace, voire efficiente. Dans les EPCI, lorsqu'elles sont moins présentes (en particulier dans les communautés de communes de faible taille), la dynamique est ralentie, même si une aide de la structure pays ou PNR peut compenser ce déficit (rappelons que les pays et les PNR ont joué un rôle important de développement de l'intercommunalité de proximité dans la décennie 2000).

Globalement, si les niveaux de compétences en ingénierie de projet sont élevés, un étoffement des équipes est souvent jugé nécessaire pour mettre en œuvre le projet de manière optimale. Les principaux secteurs en carence identifiés sont l'animation du territoire et des projets, très chronophage (cité par 37 % des acteurs ayant répondu à cette question) et la maîtrise d'œuvre des opérations menées.

Enfin, l'absence de possibilité de gestion à moyen / long terme des ressources humaines au sein des pays (contrats de travail liés à la durée des projets), ne facilite pas, selon certains répondants, la stabilité et la pérennité du territoire de projet.

Dans le **Vendômois** (107 communes, 7 communautés de communes), l'équipe de gestion et d'animation (3 ETP) dispose d'une expérience et d'un niveau d'expertise qu'elle a mobilisé pour accéder à un troisième contrat pluriannuel avec la région Centre, préparer et candidater à différents appels à projet (sur l'énergie, la santé/alimentation, le foncier/aménagement de l'espace...). Cette ingénierie est par ailleurs présente dans les organismes partenaires du territoire : l'Observatoire territorial et le Conseil en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) fortement mobilisés, le Réseau rural régional attaché au programme de développement rural hexagonal (FEADER), la chambre d'agriculture sur le programme LEADER ainsi qu'à travers le recours à des prestataires privés (bureau d'études et cabinets conseil spécialisés)... mais très peu dans les services de l'État. Le déficit d'ingénierie de proximité dans certaines communautés de communes est compensé en partie par l'ingénierie du syndicat mixte de pays, mais seulement partiellement.

Dans **l'Audomarrois**, l'ensemble des communautés de communes reconnaît l'importance et la qualité de l'agence d'urbanisme (20 personnes) et la sollicitent régulièrement sur des demandes ponctuelles pour lesquelles les

directions départementales des territoires et de la mer (DDTM, fusion des ex DDAF et DDE) ne peuvent plus leur répondre (faute de moyens humains ou de compétences). Il peut s'agir d'appui à la rédaction de contrats de territoires, sur des projets de développement pour lesquels une expertise en ingénierie est nécessaire... Nombreux sont ceux qui saluent la qualité des personnes qui composent l'agence d'urbanisme et apprécient leur connaissance du territoire audomarois. De même, Saint-Omer Développement (6 personnes) s'attache au développement de l'attractivité du territoire en matière foncière et immobilière (accompagnement d'entreprises, de parcs d'activités) et à la promotion du pays de Saint-Omer au plan économique.

Dans les **Crêtes pré-ardennaises**, la dynamique de création du conseil de développement et des groupes thématiques associés ont permis la création d'associations spécialisées (énergie, bois, culture, éco-activités...) et structurées à l'échelle du pays. Celles-ci ont permis au territoire de disposer de compétences techniques sur certains sujets et de développer des projets de qualité (programme LEADER, PER 1<sup>re</sup> vague). Toutefois, cette dynamique initiale apparaît difficile à pérenniser car certains acteurs se désengagent aujourd'hui des groupes de réflexion et semblent éprouver des difficultés pour porter de nouveaux projets. Le manque de sentiment d'appartenance (des élus et des habitants) à un territoire commun rend difficile le renouvellement d'instances telles que le conseil de développement.

**Recommandation 2 :** Développer, tout au long de leur carrière, des moments de formation - action (notamment en matière de développement économique et de valorisation des ressources endogènes) pour les agents de développement et techniciens des territoires (des syndicats mixtes, associations ou communautés de communes).

Ceci permettrait d'une part de renouveler les contenus théoriques et normatifs des formations initiales (Master aménagement, Master développement des territoires...dont le développement a été au demeurant un facteur d'harmonisation de la qualité des enseignements dispensés en France) et d'autre part de développer (ou maintenir lorsqu'elles existent) la créativité et l'innovation des professionnels de l'ingénierie locale.

Cela peut se faire via des voyages d'études, des échanges d'expériences ou des actions de coopération avec d'autres territoires européens, l'instauration de moments de réflexion en dehors du temps de l'action et de la gestion des urgences quotidiennes qui empêchent de se projeter dans l'avenir, de faire de la prospective, de l'évaluation...

Ces actions leurs permettraient aussi de prendre du recul à l'égard des tâches administratives ou de gestion désormais très importantes (qui permettent certes un gain qualitatif des dossiers et projets mais réduisent souvent la part d'animation et d'accompagnement à l'émergence de projet sur le terrain si une augmentation de moyens humains n'est pas mis en place).

**Nota** : Sur la question générale de l'ingénierie territoriale, face à la complexification et la mutation que connaît cette fonction, il est intéressant de souligner l'expérimentation qu'Entreprises, Territoires et Développement (ETD) a lancé en juillet 2011 et dont les résultats pourront venir compléter la présente analyse.

### **5. La « culture commune » de la population et des acteurs locaux, un levier difficile à décréter puis à mobiliser**

On aborde ici la dimension sociale et culturelle d'un territoire, c'est-à-dire l'existence chez les habitants et acteurs locaux d'un sentiment d'appartenance à un territoire singulier, doté de spécificités sociologiques, historiques, paysagères... Ce facteur permet l'adhésion de groupes (associations, communautés de communes...) ou d'individus (entrepreneurs, habitants actifs ou non, etc.) à un territoire puis à un projet pour ce territoire.

L'existence d'une identité forte semble faciliter la mobilisation des forces vives du territoire au sein d'une dynamique de projet collective. Elle facilite la création de groupes d'acteurs (conseil de développement, groupes de travail ponctuels, etc.) mais aussi son renouvellement.

Il est difficile de lire une identité forte dans le **Vendômois**. Terres aux confins de plusieurs grandes régions (la Beauce, la Gâtine, la Vallée de la Loire, etc.), elles sont davantage une mosaïque de terroirs qu'un ensemble homogène. À l'échelle du pays, on sent peu une identité culturelle forte et une appartenance historique et géographique mais davantage la culture d'un espace organisé et fonctionnel, à l'échelle de la zone d'emploi et autour de la ville moyenne centrale de Vendôme, dont l'image s'est renforcée à la faveur de l'installation, dans les années 90, de la gare TGV. Sans doute que les enjeux socio-économiques propres aux espaces de confins (dans le cas présent la concurrence et l'attractivité des espaces périphériques : Tours, Le Mans, Chartres, Orléans) pourront-ils par réaction, renforcer le sentiment d'appartenance à un projet de développement et l'identité du territoire.

Le territoire **audomarois** ne constitue pas un périmètre compris par tous et identifié comme étant le « pays de Saint-Omer ». Tous s'accordent pourtant autour de l'eau et de la présence du Marais et des nombreuses rivières. De bonne qualité et facilement exploitable, celle-ci constitue un véritable atout pour le pays de Saint-Omer. Mais ce qui a constitué une « culture commune » pour les habitants du pays de Saint-Omer vient davantage du partage d'un tissu économique commun, notamment à cause d'un employeur historique connu internationalement. C'est donc logiquement autour de cette dimension que les acteurs se sont retrouvés et ont développé des contrats de revitalisation lorsque cet employeur a commencé à se désengager de ce territoire (2004).

## 6. La participation de la société civile, un maillon essentiel pour la pérennisation de la dynamique du projet mais fragilisé

Aux côtés des organismes gérés par les élus (communes, communautés de communes, pays), la société civile s'est progressivement impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre de projet de territoire. On citera notamment trois outils mentionnés durant l'étude et qui apparaissent jouer un rôle d'appui et de stimulateurs pour les organes d'élus :

- les « conseils de développement » des pays (et parfois des PNR), fréquemment installés à la faveur de la loi LOADDT dite « loi Voynet » de juin 1999 généralisant les pays, parfois encouragés par les régions et dont émanent souvent des acteurs dédiés aux groupes de travail ou commissions thématiques du pays ;
- les commissions et autres instances techniques ouvertes ou participatives dont se sont dotés certains PNR et les pays ;
- le « comité scientifique », voire les conférences des financeurs ou les forums annuels des habitants du parc naturel régional (Livradois Forez, Vercors, Camargue...);
- les 220 groupes d'action locale - GAL (50 % d'acteurs publics et autant de privés) en charge de gérer les programmes LEADER.

Cette participation stimule la production d'idées et de projets en faveur du développement des communes rurales, elle améliore l'efficacité des actions publiques du fait d'une plus grande coordination et d'une plus forte adhésion des acteurs impliqués (co-associés aux projets) même si dans les faits, cette participation reste modeste en volume de participants et si elle n'est pas systématique dans les territoires.

Dans le **Vendômois**, le conseil de développement alimente les commissions thématiques et groupes de travail, en idées et projets, même si à l'échelle de 100 communes et 70 000 habitants, on ne peut espérer mobiliser régulièrement plus de 40 à 60 acteurs non élus (associations, entrepreneurs et habitants intéressés par le projet...) dont 10 à 20 constituent le noyau actif d'un conseil de développement. Le Vendômois renouvelle une partie de son conseil de développement, soit à l'occasion de chaque nouveau programme d'actions pluriannuel, soit du fait de l'arrivée de nouvelles populations (présence d'une gare TGV sur le territoire amenant de nouveaux arrivants en provenance de la région parisienne).

Dans le territoire **ploërmelais**, c'est ce manque d'identité commune qui freine aujourd'hui son développement et le portage politique n'est pas suffisamment large et partagé pour le compenser. Ne disposant pas de frontières géographiques, traversé par une autoroute, les structures telles que le Conseil de

développement n'arrivent alors pas à initier de projets partagées par les différentes communautés de communes présentes sur le territoire.

Dans les **Crêtes préardennaises**, les actions menées en association avec la société civile a permis aux habitants de connaître les actions communautaires et de s'investir pour leur développement. Le Conseil de développement (composé d'1/3 d'élus et de 2/3 de professionnels ou d'associations) a permis l'identification de projets innovants et a favorisé l'émergence d'associations spécialisées et impliquées dans le développement du territoire.

### **7. Synthèse des facteurs clefs de succès des territoires de projet**

Selon les profils géographiques, les histoires, l'implication des sphères politiques, économiques ou associative : les facteurs clefs varient dans les territoires, chacun présentant des forces et de faiblesses. Notons par exemple que :

- dans 4 cas sur 6, les « compétences techniques des équipes », la qualité sont déterminantes,
- dans 3 cas sur 6, la « culture commune des populations et des acteurs locaux », le « portage politique et collégial du projet » et la « pertinence de la stratégie du projet » sont des facteurs clefs effectifs.

Par ailleurs, pour les grands territoires dépourvus de ville centre (Crêtes pré-ardennaises et Pyrénées Méditerranée), le portage politique et collégial du projet et les compétences techniques des équipes sont les plus discriminants.

**TABLEAU N° 4 : SYNTHÈSE DES FACTEURS CLEFS POUR LES 6 TERRITOIRES ÉTUDIÉS**

	Crêtes pré-ardennaises	Ploërmel	St-Omer	Diois	Pyrénées Méditerranée	Vendômois
Portage politique et collégial	+++	+	+++	++	+++	++
Ancienneté de la coopération interco	++	+	++	+++	++	+
Cohérence et homogénéité du territoire	+	+	+	+++	++	+
Stratégie du territoire et pertinence du territoire	++	+++	+++	+	+	+++
Compétences de l'équipe technique et des partenaires	+++	+	+++	++	+++	+++
Culture commune des populations et acteurs locaux	+	+++	+++	+++	++	+
Participation de la société civile	++	+	++	+	+	+++

Source : approche qualitative issue de la synthèse des entretiens

### **C. QUELS TYPES DE GROUPEMENTS DE COMMUNES PERMETTENT LES MEILLEURS RÉSULTATS ?**

Quelle est la géographie idéale pour un territoire de projet ? Plus de 77 % des répondants à l'enquête nationale EDATER considèrent qu'il est difficile de définir la taille optimale d'un territoire de projet en milieu rural car la pertinence de son dimensionnement prend en compte un nombre de caractéristiques trop important pour qu'il puisse être défini de manière « normée ».

Selon les témoignages recueillis, le périmètre d'un territoire de projet se constitue *ad hoc*, de manière empirique, en s'appuyant sur certaines réalités locales :

- les caractéristiques socio-économiques et géographiques du territoire : la proximité ou l'éloignement des pôles d'emplois et d'influence économique, la correspondance avec un « bassin de vie et ou d'un bassin d'emploi », son attractivité et rayonnement touristique, le caractère homogène de ses paysages et de l'environnement mais aussi à l'inverse la présence de faiblesses qui vont apparaître comme un levier de mobilisation locale (difficultés économiques dans le bassin...), les éléments de cohérence socioculturelle et historique du territoire (territoire vécu, histoire / culture commune, enjeux partagés...), etc. ;

- l'existence d'une dynamique collective et d'une volonté des acteurs locaux (notamment politiques) de s'investir dans un projet commun et donc la plus ou moins forte nécessité de mettre en place une politique de développement local

(enjeux de maintien d'emplois et services, déprise démographique, etc.) et la capacité à travailler ensemble seront des facteurs favorisant à cet égard ;

- enfin, la nature même des actions qui peuvent déterminer des périmètres les plus pertinents mais qui de fait vont être variables selon les thèmes d'interventions concernés : certaines questions se traitent plus facilement à l'échelle d'un bassin de proximité (services à la population pour satisfaire les besoins quotidiens : petite enfance, ordures ménagères...) ou plutôt à l'échelle d'un plus grand territoire (gestion de la problématique de l'équilibre ville-campagne ou du positionnement économique et marketing territorial...).

**Recommandation 3 :** Encourager au départ des projets puis régulièrement les réflexions et le dialogue entre territoires ruraux sur l'échelle géographique d'action la plus pertinente et l'utilisation de la cartographie des enjeux. Dans les parcs naturels régionaux mais aussi les pays, l'élaboration de la charte de territoire (ou son renouvellement), est souvent l'occasion d'une réflexion partagée sur la pertinence des limites du territoire et des coopérations à envisager avec les territoires voisins (travaux statistiques et cartographiques, réflexion sur les échelles géographiques auxquelles il faut traiter les enjeux, réunions dans les mairies et communautés de communes et délibérations municipales ou communautaires qui oblige à un positionnement...). En outre, dans le cas des chartes de parcs naturels régionaux, la conception du plan de parc (cartographie des vocations des espaces au regard de l'usage et de la réglementation des sols) est un travail complémentaire sur la détermination des limites territoriales, l'imbrication avec les territoires limitrophes ou la détermination des zones foncières stratégiques pour certaines activités (agriculture ou sylviculture) ou pour l'environnement. Enfin, certains organismes publics ont développé et promeuvent des méthodologies de travail sur ce thème (cf. les outils de Mairie Conseils).

Un quart des répondants proposent cependant de définir un niveau minimal et un niveau plafond en termes de population (20 000 à 100 000 habitants) et en termes de nombre de communes (25 à 75 communes). Sur ce critère et contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, l'analyse détaillée ne montre pas de différence entre type d'acteurs. Notamment, les conseils généraux et régionaux ont répondu dans les mêmes proportions que les autres types de structures (80 % de « non » et seulement 20 % de « oui »). Ils suivent en cela de manière cohérente la moyenne des situations observables en France (voir tableau ci-après) mais ils abaissent la limite basse de manière notable (20 000 habitants et 25 communes) en se rapprochant de la taille moyenne des EPCI.

**TABLEAU N° 5 : TAILLE MOYENNE DES PAYS, PNR ET EPCI EN FRANCE**

*(nombre d'habitants)*

	<b>PNR</b>	<b>Pays</b>	<b>EPCI</b>
<b>Population moyenne du territoire</b>	69 310	77 000	22 623 (nota : 1 523 EPCI < 10 000 hab.)
<b>Nombre moyen de communes dans le territoire</b>	89	79	13,5

*Source : Fédération des parcs naturels régionaux, APFP, Direction générale des collectivités locales (DGCL) – 2010 / 2011.*

Dans l'enquête nationale menée par EDATER, la pertinence de la taille est cependant jugée de manière variable selon l'origine de la réponse :

- les parcs naturels régionaux se sentent légitimes au regard de leur taille actuelle (plus des ¾ des 13 PNR qui se sont exprimés) ;

- ils sont 73 % des pays à considérer œuvrer à la bonne échelle géographique ;

- mais seulement 64 % des EPCI (parmi les 60 réponses).

À l'inverse, lorsqu'on interroge les « non intéressés », on obtient respectivement les résultats suivants : pour 56 % des répondants, la taille d'un parc naturel régional est pertinente pour concevoir et animer un projet de territoire rural ; les pays reçoivent 60 % des suffrages, les EPCI 54 %.

Ainsi au-delà des chiffres, on notera que les EPCI ont la taille actuelle la moins adaptée.

**TABLEAU N° 6 : PERTINENCE DES STRUCTURES  
AU REGARD DE LA TAILLE DU TERRITOIRE**

(en %)

	Pertinence de la taille d'un EPCI pour porter et animer un projet de territoire	Pertinence de la taille d'un pays pour porter et animer un projet de territoire	Pertinence de la taille d'un PNR pour porter et animer un projet de territoire
Réponse des EPCI	64,3 % de notes 4/5 et de 5/5		
Réponse des non-intéressés (tous sauf des EPCI)	54,2 % de note 4/5 et de 5/5		
Réponse des pays		72,5 % de notes 4/5 et de 5/5	
Réponse des non-intéressés (tous sauf des pays)		60 % de notes 4/5 et de 5/5	
Réponse des PNR			77 % de notes 4/5 et de 5/5
Réponse des non-intéressés (tous sauf des PNR)			56,1 % de notes 4/5 et de 5/5

Source : enquête nationale EDATER, septembre 2011.

Les études de cas confirment l'analyse de la pertinence de la taille du pays. Les acteurs interviewés dans les 6 territoires confirment la difficulté à définir de manière systématique le dimensionnement idéal d'un territoire de projet, plusieurs cas de figure apparaissent et illustrent la diversité des situations possibles. Par ailleurs, cette difficulté augmente dès lors qu'une grande partie des communautés de communes qui assuraient jusqu'au milieu des années 2000 une fonction de gestion de services et d'équipements, élargissent leurs champs d'action et intègrent des activités plus transversales (SCOT, Agenda 21, charte d'environnement, etc.).

La question de la taille du territoire de projet questionne aussi le fonctionnement de la gouvernance locale et en particulier la mobilisation des élus communautaires et de la société civile. La nécessité de créer et maintenir une mobilisation des forces vives autour du projet de territoire ainsi que de réunir régulièrement les parties prenantes de la gouvernance (élus des communes et des EPCI, acteurs socio-économiques, associatifs, etc.) impose que l'éloignement géographique, l'accessibilité et les temps de parcours ne soient pas trop importants ou contraignants pour les acteurs impliqués. Il est cependant difficile de déterminer un niveau plafond (km, durée de parcours, etc.). À l'inverse, une taille trop faible limite la diversité des parties prenantes et acteurs dans les instances de concertation ou les groupes techniques ouverts aux acteurs.

Dans le **Vendômois**, la zone d'emploi (environ 100 communes, 70 000 habitants) constitue une échelle de travail cohérente : les migrations domicile-travail dans un territoire homogène favorise l'existence d'un espace fonctionnel avec un minimum d'identité territoriale, même si sur certaines

thématiques d'action, il est nécessaire soit d'élargir l'espace de travail pour développer des coopérations (énergies renouvelables avec la Sologne, tourisme à l'échelle du département au minimum), soit au contraire de privilégier l'action à l'échelle des communautés de communes (vie pratiques des habitants : sports, loisirs, action sociale de proximité, etc.). La zone d'emploi de Vendôme est aussi un bassin dans lequel il est possible de trouver un nombre d'associations ou d'acteurs économiques et sociaux suffisant pour participer et enrichir régulièrement les travaux des groupes et commissions du pays, ce qui serait plus difficile à l'échelle d'un territoire de la taille d'une des communautés de communes.

Le territoire **audomarois** est conscient travaille actuellement sur la mise en place de transports en commun à l'échelle du territoire du pays qu'il juge pertinente pour traiter cette problématique. Il vient de mettre en place une « centrale de mobilité », avec l'aide du conseil général, qui permet d'identifier l'offre de transports en commun et a pour objectif de faciliter la mobilité des usagers sur le territoire en fournissant de l'information, des possibilités de réservations... et en les mettant en relation avec les transporteurs et les employeurs.

### **III. LES GOUVERNANCES ACTUELLES PERMETTENT-ELLES DES TERRITOIRES DE PROJETS SOUPLES ?**

#### **A. LA COOPÉRATION ET LA MUTUALISATION ENTRE ORGANISMES INTERCOMMUNAUX**

La coopération et la mutualisation de compétences et moyens peuvent apporter des réponses différentes à certains besoins ou défis que connaissent les territoires ruraux, là où les moyens financiers, humains ou les méthodes habituelles n'ont pas été suffisantes. Elles permettent de dépasser la taille géographique ou les limites de la structure juridique du territoire. Elles sont ainsi une possibilité de préfigurer des regroupements futurs, grâce au développement de pratiques de travail interterritoriales, comme ont pu le faire les syndicats de communes dans les années 90 et 2 000 avant le déploiement des communautés de communes en France. Elles insufflent aussi des méthodes nouvelles pour le territoire voire des solutions innovantes.

#### **1. Une coopération de voisinage très répandue**

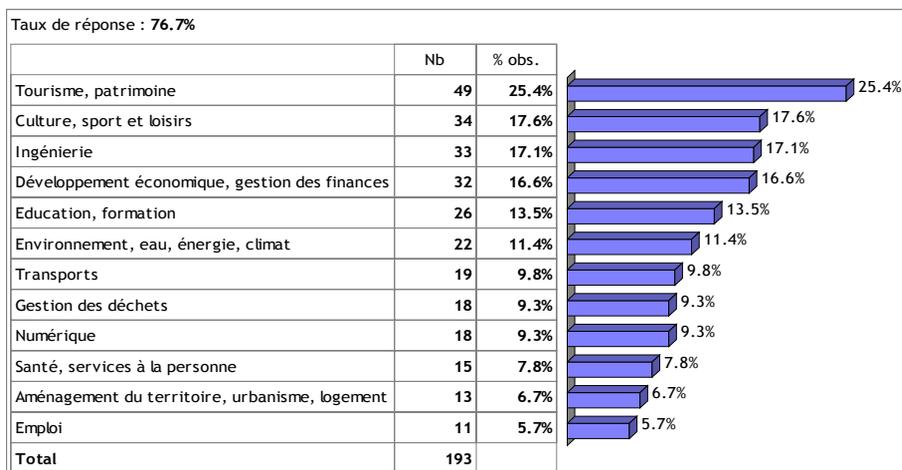
La plupart des 193 répondants à l'enquête ont déjà été partie prenante de collaborations entre organismes de coopération intercommunale (90 %) ou travaillé en réseau avec d'autres territoires de projet afin de mener des actions visant à mutualiser des équipements ou services (87 %).

Dans 37 % des cas, ces coopérations concernaient des intercommunalités non contiguës.

Pour 92 % d'entre eux, ce type de démarche présente à l'avenir d'autres potentialités à l'échelle de leur territoire d'intervention.

Une majorité de répondant cite notamment trois politiques ou équipements mis en œuvre en collaboration avec d'autres territoires de projet thématiques : le « tourisme et patrimoine » et secondairement les politiques « culture, sport et loisirs » et « développement économique et gestion des finances ».

**GRAPHIQUE N°3 : RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SERVICES OU ÉQUIPEMENT MUTUALISÉS LORS D'UN TRAVAIL EN RÉSEAU ENTRE ORGANISMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**



Source : Enquête EDATER, septembre 2011

Deux types de mutualisations se distinguent : les mutualisations « techniques » d'équipements et de services et les mutualisations plus « stratégiques » qui révèlent une volonté de développer une vision interterritoriale :

- les actions en faveur de la promotion touristique, notamment liées à des démarches de mutualisation des offices de tourisme à l'échelle de plusieurs EPCI, sont citées par 1 répondant sur 4. Dans 17 % des cas, ces actions de coopération entre intercommunalités concernent des équipements culturels, sportifs ou de loisirs ou le développement économique. Enfin, à nouveau 17 % des répondants ont expérimenté ou observé une démarche de mutualisation de moyens en ingénierie souvent ciblée sur une thématique : il s'agit rarement d'une mutualisation globale des ressources humaines (personnels et services) ;
- des coopérations sont entreprises dans le domaine de la planification spatiale, des schémas ou de la programmation de plans stratégiques dans différentes thématiques relatives à l'aménagement du territoire (SCOT en premier lieu mais également plan climat énergie territorial, zone d'aménagement concerté, plan local de l'habitat, etc.).

Ces coopérations se déroulent la plupart du temps dans le cadre de réponses à appels à projets régionaux (dynamique en cours de développement) mais surtout ces dernières années, des appels à projets nationaux (PER, SCOT ruraux, plan énergie climat territorial, maison de santé, maison de services, technologies de l'information et de la communication - TIC...) ou européens (programme LEADER dans le cadre du plan de développement rural exagonal - PDRH, certains appels à projets des programmes opérationnels FEDER <sup>(1)</sup>, programme LIFE <sup>(2)</sup>...).

Le **pays Vendômois** a développé une coopération étroite avec le pays de Beauce Vallée de la Loire pour candidater et gérer le GAL LEADER 2007-2013 (plus d'1 million d'euros de crédit FEADER pour le fonctionnement et l'investissement). Il coopère en outre avec le pays de Sologne sur la thématique de l'énergie.

Le **pays de Saint-Omer** fait partie du Syndicat mixte de la Cote d'Opale (SMCO) qui regroupe également le pays du boulonnais – montreuillois, du calaisis et du dunkerquois. Les sujets de réflexion et les réalisations menés par ce syndicat mixent l'économie, l'environnement, la culture, le sport, l'enseignement supérieur et la recherche. À un échelon encore supérieur, le SMCO fait lui-même partie du « *Channel District* » qui rassemble le syndicat mixte d'aménagement de la Côte picarde (SMACOPI), soit la Baie de Somme, la Flandre occidentale belge, le Kent et le Medway en Grande-Bretagne. L'objectif étant de constituer une euro-région.

Le **pays des Crêtes préardennaises** mène des collaborations extra intercommunautaires sur le plan climat avec la communauté de communes de l'Argonne Ardennaise. Par ailleurs, le territoire a participé à l'élaboration du SCOT de Charleville-Mézières.

Le **pays de Plœrmel** entretient des contacts très réguliers avec ses voisins (pays de Brocéliande) pour échanger des informations et, avancer sur des sujets tels que le développement des infrastructures TIC. Le territoire travaille également avec les pays touristiques (sur deux projets : un avec le pays du Cobe, le pays de Pontivy et du Redon sur le Canal ; un autre avec le pays de Brocéliande sur le massif forestier de Brocéliande).

## **2. De réelles plus values mais des limites à dépasser**

La coopération est souvent motivée par les moyens ou les résultats qu'elle permet d'obtenir. On peut identifier au moins cinq valeurs ajoutées.

1. La coopération est considérée comme un bon moyen pour répondre à des préoccupations d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des actions menées, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources budgétaires ou de moyens humains car elle permet d'accéder aux moyens que proposent les appels à projets

---

(1) Fonds européen de développement régional.

(2) L'instrument financier pour l'environnement.

ou mutualiser des coûts. L'atteinte d'une masse critique en matière technique et financière permet de porter et de mener à bien des projets qu'un territoire ne pourrait soutenir seul ou encore de pérenniser certains services et/ou projets.

2. Elle permet également le partage et l'échange de connaissances et savoirs faire et méthodes, voire de nouvelles compétences. La coopération génère aussi la diffusion de bonnes pratiques ou d'expériences dans le territoire qui stimulent la définition de nouvelles actions ou nouvelles façon de traiter des besoins ou des problèmes ruraux.

3. Elle est l'occasion d'accéder à des labels : « pôle d'excellence rural », « Pays d'art et d'histoire »... et dans quelques cas « parc naturel régional » (mais le nombre de nouvelle création est limité). Ces signes distinctifs sont un levier supplémentaire pour le marketing territorial et la promotion du territoire et de son image.

4. Elle revêt une vertu en matière de dialogue et de concertation : en externalisant ou en partageant une partie des enjeux locaux avec d'autres territoires, il est parfois possible de faciliter la mise en œuvre de certains projets, qui s'ils étaient traités dans un territoire trop restreint cristalliseraient les oppositions locales.

5. Enfin, la coopération est une occasion de redynamiser et fédérer le tissu local d'acteurs autour d'un projet ou d'un nouvel enjeu... La nouveauté est source de motivation.

Mais paradoxalement, la coopération reste très ciblée et difficile à développer pour la plupart des répondants (74 %). Et c'est un facteur culturel qui limite son expansion : la mise en commun d'actions et le transfert de méthodes ne sont pas encore une pratique suffisamment répandue au quotidien dans les territoires de projet (pour 75 % des répondants) pour qu'elle constitue un outil de travail banalisé.

Par ailleurs, et malgré l'existence de pratiques dites de « retour d'expériences » ou « *benchmark* » et le travail des réseaux (Réseau rural français cofinancé par le FEADER, réseaux socio- professionnels ou de filières ou activité des fédérations de groupements de communes et de collectivités) la coopération reste très limitée dans la sphère franco-française, voire régionale et locale et peu tournée vers la coopération internationale : la barrière de la langue, les différences de culture et de législation, les faibles retombées concrètes des projets et le sentiment que beaucoup de sujet doivent déjà être traités sur la base des outils existants peuvent en être une explication (cf. évaluation ex-post 2000-2006 des initiatives communautaires LEADER +, INTERREG <sup>(1)</sup> et EQUAL <sup>(2)</sup>).

---

(1) *Coopération interrégionale.*

(2) *Programme d'initiative communautaire du FSE.*

## B. LES AUTRES FORMES D'INNOVATION

Paradoxalement, les modalités de gouvernance actuelles ne favorisent que très faiblement le développement d'innovations organisationnelles et dans les modes de faire (18 % des répondants). Les acteurs publics du développement rural interrogés (EPCI, pays, PNR, État, département et région) n'associent donc pas systématiquement coopération et innovation et reconnaissent une faiblesse sur ce champ.

Les territoires étudiés peuvent illustrer cette situation contrastée.

Dans le **Vendômois**, les contacts avec d'autres territoires ou partenaires au plan régional ou national a incité les acteurs à répondre et conduire un projet sur l'alimentation et la nutrition dans les écoles et les moyens de mobiliser les communes (via les cantines scolaires). L'innovation touche ici le thème (nouvelle action sur le territoire) et aussi la méthode (le travail collaboratif entre des acteurs de ne le pratiquant pas auparavant).

Le **pays du Diois** bénéficie d'une réelle culture de coopération inter-organismes mais peut-être plus sur des actions des EPCI que des pays, excepté le projet Biovallée (grand projet régional) comportant un contrat de rivière, une action de gestion des ordures ménagères, un projet de halte garderie, ... On y décèle des actions d'innovation mais ce n'est pas un objectif en soit. Le volet économique est pris en compte dans la stratégie mais cela concerne en priorité le maintien des emplois existants, souvent menacés : centre de vacances, hôpital, boulangerie, etc.

En pays **Pyrénées Méditerranée**, la coopération inter-organismes existe, notamment avec la Catalogne mais peu avec les intercommunalités voisines. Des démarches très innovantes ont été mises en place notamment en termes de participation des acteurs. Selon un des acteurs interviewés, de fait, « compte tenu de la situation difficile, le pays est condamné à innover pour survivre » illustrant l'idée que la créativité s'exprime aussi face à l'adversité.

Dans le **pays audomarois**, les axes stratégiques de développement pour la période 2008-2011 (mobilité, tourisme et TIC) n'auraient pas pu être mis en œuvre sans des réflexions menées par les groupes de travail liés au pays, ni sans l'aide de l'agence de développement du syndicat mixte. Ces moyens ont permis d'apporter des solutions locales à des problèmes locaux tels que la lutte contre l'alcoolisme. L'innovation est ici méthodologique et organisationnelle.

Au-delà de l'enquête et des témoignages de terrain, il semble important de noter que le sujet de l'innovation en milieu rural est un champ régulièrement réinvesti par les acteurs institutionnels comme levier du développement des territoires ruraux.

Les parcs naturels régionaux (PNR) créés en 1967 prévoient dans leur mission un objectif d'expérimentation et de transfert d'expériences sur leur

territoire mais aussi dans le cadre de coopération extra-territoriale voire internationale. Certaines collectivités prolongent d'ailleurs cette préoccupation, ce qui est par exemple le cas de la région Rhône-Alpes, qui a mis en place une action « innovation et transfert d'expériences en montagne » impliquant les PNR (2008). L'État, décisionnaire du décret de classement des PNR a par ailleurs remobilisé les PNR sur cette priorité à deux occasions : en 2008 puis 2011, le Ministère de l'écologie et du développement durable et la DATAR ont encouragé les PNR via deux appels à projet pour stimuler l'innovation. Le second a par exemple permis la sélection de 12 projets collaboratifs (regroupant 29 PNR) pour un montant total de 1,5 million d'euros sur 3 thèmes clefs (construction des solidarités écologiques entre les territoires, innovations des parcs pour maîtriser quantitativement et qualitativement l'urbanisation, outils à développer pour anticiper la mutation des territoires ruraux).

A l'échelon européen, à la fin des années 80, le premier appel à projet européens LEADER a initié une « école de pensée et d'action » sur l'innovation en milieu rural qui a été poursuivie jusqu'à aujourd'hui (actuellement 220 territoires en France bénéficient des financements de l'axe 4 du PDRH financé par le FEADER, voir détail en annexe). Il a permis de promouvoir une méthode de développement endogène basé sur la combinaison de 7 principes clefs (démarche ascendante, gestion locale du programme, partenariat public - privé équilibré, coopération, programme multithématique...) qui sont aujourd'hui largement utilisés dans les projets de territoire en milieu rural et dont le système de gouvernance en « Groupe d'Action Local » devrait être repris dans les prochains programmes européens financés par le FEDER pour la période 2014-2020.

**Recommandation 4 :** Poursuivre l'utilisation des leviers qui invitent à ouvrir les sujets d'intervention et les méthodes de travail, en particulier les appels à projet, les appels à manifestation d'intérêt et appels à idées, les groupes de réflexion...

**Recommandation 5 :** Encourager et accompagner les coopérations inter-territoriales en stimulant la coopération avec d'autres territoires européens.

Ces deux recommandations sont complémentaires mais nécessitent, au plan national ou régional, une ingénierie de gestion, d'animation et de capitalisation/diffusion spécifique.

#### IV. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL SCOT EST-ELLE UTILE AU PROJET DE TERRITOIRES RURAUX ?

Le SCOT<sup>(1)</sup> est considéré par plus de la moitié des acteurs sondés comme un outil pertinent pour répondre aux besoins d'aménagement et de développement d'un territoire de projet en milieu rural. Il permet de réinterroger l'ensemble des « enjeux croisés » et d'intervenir sur toutes les dimensions du développement et

---

(1) Environ trois quarts des territoires ayant répondu à cette question (77 % de répondants) sont concernés par un SCOT en vigueur (45 %) ou en cours de conception (30 %).

l'aménagement des territoires repérées par les acteurs (habitat, déplacements, protection de l'environnement...). Ces enjeux identifiés sont discutés collectivement et font l'objet d'un diagnostic partagé au moment de son élaboration (voir l'exemple audomarrois).

Le SCOT est donc considéré comme un outil de cohérence territoriale tant sur le plan thématique (transversalité, coordination des politiques) que sur le plan de la gouvernance (il favorise l'adhésion par la participation).

Par ailleurs, le SCOT est un outil à la fois prospectif (vision à long terme) et prescriptif (règlementation de l'usage du sol), permettant de donner un cadre à l'action à moyen terme. Son caractère opposable (aux autres documents d'urbanisme tels les PLU ou les cartes communales) donne un sentiment d'opérationnalité et de maîtrise de leur avenir fortement apprécié par les territoires.

Sans remettre en cause ces réponses et argumentations, il convient de relativiser ces conclusions positives au regard :

- d'un élément de contexte : la disparition du terme de « pays » dans la loi de décembre 2010 peut conduire naturellement les structures animatrices de pays à se reporter sur de tels outils règlementaires qui sont par définition durables et sécurisant ;

- du niveau d'ambition du SCOT rural ou des difficultés de mise en œuvre qui pourraient apparaître une fois prescrit ;

- de l'articulation à prévoir entre les SCOT ruraux eux-mêmes (lorsque plusieurs sont contigus ou qu'ils sont voisins d'un plan de PNR) ou entre les SCOT ruraux et les documents d'urbanisme communaux.

Sur l'**audomarois**, la mise en place d'une stratégie de développement fut essentielle et largement catalysée par la mise en place d'un SCOT qui lui a permis d'avoir une vision à 15 ans des grands enjeux du territoire. Sur la période 2008-2011, sa stratégie, en cohérence avec celle de la région Nord Pas-de-Calais, s'est concentrée sur 4 axes stratégiques déclinés en objectifs opérationnels et actions de réalisation. En complément, cette stratégie s'est avérée efficace car elle fut favorisée par la bonne coopération entre organismes intercommunaux : les présidents de communautés de communes se connaissent et partagent leurs compétences avec les autres. Par ailleurs, les acteurs du territoire audomarois sont conscients que la mise en œuvre des actions et objectifs définis dans le SCOT devra faire l'objet d'un processus partenarial incluant l'ensemble des acteurs locaux et notamment la société civile représentée activement par le conseil de développement qui s'implique à bien des égards sur les différents enjeux qui animent le territoire.

Dans le territoire **ploëmerlais**, le manque de stratégie territoriale, largement dû aux difficultés de portage politique représente un frein pour le

développement du territoire. Sur le terrain, plusieurs acteurs s'accordent pour dire que la mise en place d'un SCOT permettrait d'actualiser la stratégie territoriale mais cette piste semble inquiéter certains élus du territoire qui y voient un risque de perte de compétence sur le foncier notamment. Cette situation amène certaines communautés de communes (les plus importantes) à envisager leurs propres projets.

En **vendômois**, le SCOT actuel est focalisé sur le cœur du territoire (communauté de communes de Vendôme et communauté de communes du Vendômois rural). Son extension à l'ensemble du pays ne recueille pour l'instant pas l'unanimité. Le pays travaille donc sur certaines des thématiques du SCOT uniquement (notamment le plan énergie climat territorial).

**Recommandation 6 :** Favoriser la concertation inter schémas de cohérence territoriale - SCOT (une démarche de capitalisation existe par exemple dans le réseau des agences d'urbanisme) et l'information/formation aux outils de planification (en rappelant la finalité de l'outil SCOT par rapport à la notion de charte de territoire qui est plus large).

**Recommandation 7 :** Mettre en place en parallèle une action de suivi - évaluation et d'animation de l'appel à projet (AAP) national des SCOT ruraux. Comme toute démarche d'AAP, elle pourrait produire des éléments de connaissance et de transfert d'expériences *in fine* qui nécessite un travail d'observation et de capitalisation chemin faisant.

## **V. COMMENT LA RÉFORME TERRITORIALE INSTITUÉE PAR LA LOI DE DÉCEMBRE 2010 INFLUENCE-T-ELLE DÉJÀ ET POURRAIT-ELLE INFLUENCER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX ?**

### **A. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX TRÈS PRÉSENTE EN FRANCE**

En préalable à la réponse à la question évaluative sur les effets perceptibles et potentiels de la loi 2010 sur la gouvernance des territoires ruraux, il nous semble important de rappeler qu'au-delà de la focale ouverte sur les pays et EPCI et avant d'en développer certaines perspectives, la France soutient depuis plusieurs décennies le développement des territoires ruraux via des dispositifs sectoriels ou multithématiques. Au sein de ces dispositifs, nous avons rappelé l'influence des politiques de l'État sur le développement des territoires ruraux (voir rapport du lot A) mais aussi sur les gouvernances locales : l'influence des appels à projets tels les PER, les plans énergie climat territoriaux ou les SCOT ruraux, la participation à la gestion des programmes LEADER, des GAL et la co-animation des réseaux ruraux nationaux ou régionaux du PDRH, la participation au fonctionnement des parcs naturels régionaux et de leur syndicat mixte de gestion, la place de l'État dans le management des comités de massifs ou la gouvernance des parcs nationaux, etc.

Nous soulignerons également dans le chapitre suivant la place des grandes collectivités (départements et régions), tant dans le fonctionnement des structures de gestion (participation statutaire dans les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux) que dans la stimulation des programmes de développement ruraux (soutien aux communautés de communes de la part des départements et soutien aux pays ou aux parcs naturels régionaux de la part des régions, etc.).

Mais, effectivement, la poursuite de la réforme des collectivités territoriales et notamment la loi du 16 décembre 2010 supprimant la référence aux « pays » a cristallisé l'attention sur cette forme de gouvernance des territoires ruraux. Le cahier des charges a donc incité l'évaluateur à chercher à identifier la place et l'impact des structure d'animation des pays en 2011 sur le territoire national et le relais possible ou non qui pourrait être assuré par les EPCI ou des combinaisons entre les deux formes d'organisation, combinaisons qui sont déjà existantes (les EPCI sont parties prenantes de l'animation et de la mise en œuvre des actions des pays) mais qui seraient alors renforcées.

N'oublions pas cependant que d'autres effets sont potentiels pour les territoires ruraux, sur d'autres territoires de projets comme les PNR : par exemple, les dispositions contenues dans la loi prévoient l'obligation, pour les syndicats mixtes de gestion, de mobiliser un autofinancement de 20 % sur les opérations en investissement dont ils sont maîtres d'ouvrage. Or l'application de cette disposition, à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2012, est susceptible de précariser les parcs qui ne bénéficient ni d'une fiscalité propre, ni d'un transfert de moyens de la part des collectivités membres, ni de dotations d'État, ni d'aucune ressource propre d'investissement.

## **B. LES PAYS JOUENT UN RÔLE IMPORTANT DANS LA DYNAMIQUE DE PROJETS ET LA PARTICIPATION DES ACTEURS**

Les répondants à l'enquête nationale EDATER <sup>(1)</sup> situent fortement l'apport des pays au niveau du rapprochement et de la mobilisation des acteurs locaux en faveur de stratégies communes (dynamiques d'échanges, de coopération et de gouvernance locale). La conversion des projets menés en résultats concrets en termes d'aménagement, de développement économique au niveau territorial apparaît plus limitée ou moins perçue.

Le devenir des pays, qui semble être remis en question par l'abrogation de l'article qui leur est dédié dans la loi du 16 décembre 2010, reste un peu flou pour les répondants : 43 % retiennent le risque d'une disparition à terme et 39 % optent

---

(1) *Les ressources principales des structures qui portent les pays sont les contributions de ces EPCI (25 %). Les autres ressources des pays restent par ordre d'implication : en moyenne le conseil régional (pour 20 %), le conseil général (pour 12 %), l'Europe (par le biais du programme LEADER essentiellement, mais dont ne bénéficient pas tous les pays, pour 12 %), puis l'État (pour 7 %, auquel il est possible d'ajouter l'ADEME pour 5 %). Source : enquête APFP 2011. Pour les PNR, le financement des régions est essentiel, tant en termes de fonctionnement que d'investissement. Leur concours représente souvent plus de 50 % du financement, les départements en général plutôt 20 à 30 %, l'État de 5 à 15 % et l'adhésion des communes et EPCI de 5 à 15 %.*

pour une fusion avec les EPCI d'un même territoire. De premiers effets semblent perceptible sur le terrain (en août et septembre 2011).

Les témoignages recueillis soulignent par exemple que la démarche de création du **pays Diois**, formalisée en 2001, a bénéficié d'un « terreau » favorable puis l'a consolidé : organisation et coopération entre communes préexistantes, acteurs déjà mobilisés, territoire cohérent... Elle a permis de matérialiser un projet de territoire, de recruter des techniciens dédiés à l'animation du projet de territoire et la mise en place de la démocratie participative. La loi Voynet de 1999 a surtout crédibilisé et facilité la formation d'un projet commun.

En **Pyrénées Méditerranée**, qui fonctionne sous forme associative depuis 1990, la loi Voynet a permis à la fois de créer et maintenir une dynamique de mobilisation des habitants et des forces vives, de consolider des habitudes de travail entre communes, de renforcer la prise de conscience et les solidarités entre acteurs du territoire, de mobiliser à bon escient les différents dispositifs financiers disponibles (Fonds européen pour la pêche, FEDER, contrat de pays, etc.).

Compte tenu de la forte implication et autodétermination locale, dans ces deux cas, il est probable que la loi de décembre 2010 et la refonte de la carte intercommunale ne modifient qu'à la marge l'existence et le fonctionnement du pays. Tout au plus l'intercommunalité de proximité des zones périphériques du pays pourrait subir de légers ajustements de limites (départ de communes vers d'autres communautés de communes extérieures au pays du Diois ou vers l'agglomération de Perpignan).

La pertinence du **pays Vendômois**, formalisé en 1996, est globalement validée par la plupart des acteurs intervenant à l'échelle du pays, du département ou de la région. Certains acteurs y voient un intérêt plus limité, voire dans un cas pas d'utilité réelle, au regard de ce que peuvent faire les communautés de communes en place. Mais aucun n'entrevoit la possibilité de créer un pays qui serait issu de la fusion des 8 EPCI existants. Au mieux, le regroupement des communautés de communes pourrait conduire à 4 ou 5 territoires intercommunaux. Le pays passerait nécessairement par une fédération de territoire comme celle existante actuellement via le syndicat mixte.

### **C. LES EPCI SONT PERÇUS COMME UN ÉCHELON ADMINISTRATIF**

En effet, 68 % des répondants considèrent que les EPCI (ou communautés de communes), pour l'essentiel créés dans la décennie 90 puis surtout celle de 2000, constituent un échelon administratif supplémentaire (« plutôt oui » et « tout à fait ») contre seulement 29 % pour les pays et 18 % pour les parcs naturels régionaux.

#### GRAPHIQUE N°4 : TYPES DE STRUCTURE ET NOUVEL ÉCHELON ADMINISTRATIF



Rappel : les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures mentionnées dans les questions ont été retirées de l'analyse.

Ainsi, selon l'enquête, les syndicats mixtes et les associations (structures animatrices et gestionnaires des projets de territoire de type pays ou PNR) apparaissent plus « souples » que les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes).

On peut y voir là le reflet de la qualification de leurs activités.

Les premiers (les syndicats mixtes et associations) sont davantage des organisations de mission, dont les responsabilités sont fixées par des statuts (du syndicat mixte ou de l'association), le projet et les besoins du territoire (cas de l'association Pyrénées Méditerranée). Ils apparaissent donc moins comme un échelon administratif. Pour autant, les répondants identifient bien l'absence de compétences propres, d'autonomie en matière financière et fiscale et dans certains cas, souligne l'existence d'une ingénierie fragile pouvant affaiblir la légitimité des pays et des PNR.

Les seconds (les EPCI) sont perçus comme des établissements règlementés et dotés de compétences juridiques (compétences obligatoires et facultatives) et fiscales marquantes (levée de l'impôt). Plus précisément, les répondants soulignent que les transferts de compétences des communes en leur faveur ont entraîné la création de services administratifs conséquents. Par ailleurs, l'autonomie de la structure pour lever l'impôt en fait un échelon fiscal à part entière. Enfin, les modalités de désignation à venir (réforme des collectivités) devraient renforcer les EPCI en tant que nouvel échelon administratif (ou à tout le moins, un échelon renforcé) que les répondants anticipent dans leur réponse. Dans certains cas cependant, lors que le projet de pays et l'EPCI se confondent (cas du Diois), le pays n'est pas considéré comme une « couche administrative supplémentaire ».

*In fine*, les réponses mettent en exergue une distinction claire entre les rôles des EPCI (espace de gestion de services et d'équipements) d'une part et celui des parcs ou pays (espaces de réflexion stratégique et d'animation) d'autre part, mais avec une possibilité sous certaines conditions de rapprocher les deux niveaux.

#### **D. UNE INTÉGRATION PLUS FORTE ENTRE EPCI ET PAYS, SOUS CONDITIONS**

D'éventuelles fusions entre pays et EPCI, qui seraient impulsées suite à la loi de 2010, sont une possibilité envisagée par les acteurs interrogés.

Pour une majorité des répondants (51 %), en cas de suppression des pays, les EPCI pourraient être un outil adapté pour la mise en œuvre de ces projets de territoire à une échelle territoriale et thématique plus large (question 45).

Néanmoins, la plupart posent comme **condition une évolution culturelle significative ainsi qu'une mise à jour des compétences et métiers**. Ces conditions sont reprises par les acteurs interviewés lors des études de cas qui craignent de voir la fonction d'animation et de concertation avec les acteurs du territoire, actuellement portées par le pays disparaître au fur et à mesure de l'élargissement des compétences de l'EPCI.

Dans **le Diois**, cette question est particulièrement pertinente (superposition du pays et d'un EPCI). Si cette association présente des atouts (les techniciens du pays animent et font émerger les besoins et des projets, ceux de l'EPCI mettent en œuvre), la gouvernance locale présente aussi d'importants inconvénients notamment celui d'introduire une importante confusion des genres et des rôles pouvant provoquer une disparition progressive du pays et de ses missions au profit de ceux de l'EPCI.

Dans les **pays Pyrénées Méditerranée**, la distinction est importante. Le pays met à disposition du territoire une équipe d'animateurs qui s'adapte à l'évolution des enjeux. Les EPCI bénéficient de ces travaux et portent ponctuellement des opérations. Il y a là aussi une complémentarité.

Mais il est important de relativiser le scénario de disparition des pays. Outre leur ancrage dans le paysage de l'organisation des territoires, il est important de rappeler que les pays existaient avant les lois de 1999 et celle de 1995 et que rien n'empêche un pays d'exister. Ils sont d'ailleurs toujours présents dans d'autres textes comme les lois Grenelle ou des appels à projets de l'État, ainsi que dans les appels à projet régionaux ou nationaux, parfois cofinancés par l'Union Européenne.

#### **E. UN SCÉNARIO DE MAINTIEN DES PAYS**

Selon l'enquête nationale, **le niveau d'adhésion** des élus locaux, du partenariat des financeurs, des forces vives et des habitants au projet de territoire constitue le critère le plus pertinent, dans une situation d'arbitrage sur le maintien d'un pays.

**TABLEAU N° 7 : CRITÈRES PERTINENT DANS LE CADRE D'UN ARBITRAGE SUR LE MAINTIEN OU LA SUPPRESSION D'UN PAYS**

Critères	Note sur 5
Niveau d'adhésion (élus locaux, partenariat des financeurs, forces vives, habitants) au projet	4
Caractère plus ou moins structurant des projets portés	3,7
Niveau de compétences du pays en matière d'ingénierie de projet	3,7
Caractère plus ou moins indispensable des moyens en ingénierie de projet à l'échelle du territoire	3,6
Dynamique de programmation (nombre de projets, montant des investissements...)	3,4

Toujours dans l'hypothèse de disparition d'un pays, une part importante des répondants (45 %) serait favorable à un maintien du conseil de développement dans deux fonctions : celle de maintien de la participation des acteurs et des habitants et celle d'observatoire du territoire intercommunal et d'appui aux démarches de coopération intercommunales. La fusion du conseil de développement et des communautés de communes concernées est mentionnée par un quart des répondants.

#### **F. L'AGRANDISSEMENT DE LA TAILLE DE LA GÉOGRAPHIE COMMUNAUTAIRE**

Que celle-ci soit considérée comme une évolution nécessaire (59 %) ou une plus value (26 %), les acteurs semblent prendre acte de la tendance à l'agrandissement de la géographie communautaire induite par la nouvelle distribution intercommunale impulsée dans le cadre de la réforme des collectivités.

Pour une majorité d'acteurs, la révision (en cours) des cartes de coopération intercommunale n'aura, pas (9 %) ou peu d'impacts (46 %) sur les dynamiques de territoires.

Néanmoins, ces observations ne peuvent être généralisées à l'ensemble du territoire puisque dans 29 % des cas, les répondants considèrent au contraire qu'une dimension suffisante sera atteinte pour impulser la mise en place d'un projet de territoire.

Par exemple, globalement, dans le **Diois**, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) ne remet pas en cause le territoire du pays. Cependant, 4 ou 5 communes pourraient candidater à une entrée dans le projet existant et cette perspective est accueillie favorablement. À l'inverse, certains regroupements de communes proposés par le SDCI n'apparaissent pas logiques aux acteurs interviewés sur le terrain (proposition d'insérer certaines communes du Diois dans l'agglomération de Crès...).

Dans le **pays Pyrénées Méditerranée**, si les nouvelles communes qui intégreraient le pays suite aux propositions du prochain SDCI sont bien acceptées, les élus sont assez critiques sur la dynamique de structuration intercommunale du département : l'agglomération de Perpignan engloberait plusieurs communes de la « plaine riche » au détriment de l'arrière pays. Ce qui ne permettrait pas de créer des communautés de communes à la fois urbaines et rurales (correspondant à une perte en termes de répartition des richesses). Certaines communes de l'arrière pays se retrouvent dans des EPCI à faibles ressources.

**Recommandation 8 :** Prolonger et enrichir le processus de réforme intercommunale. Globalement, les principales remarques ou critiques formulées dans les territoires étudiés sont : la prise en compte insuffisante des habitudes de travail entre communes et la nécessité d'inscrire cette recomposition intercommunale dans un calendrier progressif prévoyant une date butoir mais avec des étapes. Par ailleurs, certains acteurs suggèrent de dépasser le stricte critère « administratif » des travaux de la commission départementale de coopération intercommunale et d'enrichir ses débats avec des discussions et études sur les contenus et les thématiques de travail de la coopération (notamment les sujets clefs comme la santé, les technologies de l'information et de la communication - TIC, les transports, etc.).

## VI. QUEL EST LE RÔLE DES ACTEURS AUX ÉCHELONS GÉOGRAPHIQUES « SUPÉRIEURS » ?

### A. L'APPORT DES CONSEILS RÉGIONAUX

Dans l'enquête menée, l'apport des conseils régionaux est considéré comme déterminant sur trois points :

- le cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire (cette fonction atteint la note moyenne de 4,2 sur 5)<sup>(1)</sup> ;
- le financement de l'ingénierie locale d'animation, de coordination et de gestion du projet d'ensemble (note de 3,8 sur 5) ;
- l'aide à la mobilisation des financements européens (3,2/5).

Enfin, les répondants identifient peu d'apports à la « collaboration urbain - rural » dans l'action des régions (comme départements), alors qu'ils l'identifient comme un sujet à fort enjeu.

L'analyse confirme ainsi le rôle « d'impulseur » et soutien dans le temps de la collectivité régionale en faveur des projets de territoire en milieu rural.

---

(1) Voir note précédente (B. les pays jouent un rôle important dans la dynamique de projets et la participation des acteurs.)

La loi de décentralisation (1983) a conforté le rôle des régions dans la gouvernance des territoires ruraux, en en faisant progressivement les coordinatrices du développement (notamment sur le plan économique) et de l'aménagement des territoires.

D'un point de vue opérationnel, les collectivités régionales interviennent notamment au travers d'outils stratégiques comme les SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) ou SRDE (schéma régional de développement économique) ou le SRFP (schéma régional de la formation professionnelle), définis en concertation avec les collectivités et sphères socio-économiques locales. Au niveau des territoires de projets, les régions affirment également un rôle de premier plan vis-à-vis des 46 PNR, qu'elles impulsent et accompagnent de par la loi mais aussi vis-à-vis de la création et du financement (fonctionnement et investissement) des pays, qu'elles accompagnent financièrement (notamment en matière d'ingénierie) dans le cadre d'une contractualisation.

Mais, sur le plan économique, les évolutions règlementaires des dernières décennies ont dessiné et conforté un système d'acteurs de plus en plus complexe (notamment par un renforcement des procédures d'appels à projet ou une implication grandissante des territoires de projet dans le champ économique), qui rend moins visible le positionnement des uns et des autres. Là encore, l'enjeu en matière de gouvernance locale sera de préciser à l'avenir la fonction de chacun.

Même si les régions confirment leur soutien aux territoires ruraux de projet, au moins jusqu'en 2014 (en Lorraine, Bretagne, Centre, Pays de la Loire, Poitou-Charentes...), la tendance actuelle est au ciblage et au resserrement des aides de la région. Elle fait craindre aux PNR et aux pays, qui voient un désengagement progressif des aides contractualisées avec l'État (baisse voire disparition du volet territorial au sein des contrats de plan État région – CPER et dans les programmes opérationnels du FEDER de la période 2007-2013), une diminution du soutien historique de la collectivité régionale : développement des approches par appels à projet et non plus systématique (appel à initiatives de développement durable « ID en campagne » en région Centre...), plus fort ciblage des aides (SCOT en Pays de la Loire...) sur les thématiques prioritaires en ligne avec les compétences de la collectivité, diminution des soutiens financiers au financement de l'ingénierie technique... De plus, les enjeux de plus en plus forts dans les villes et agglomérations et le poids de l'urbain en France (80 % de la population) mobilisent de plus en plus les régions sur ces espaces.

**Recommandation 9 :** Poursuivre les démarches innovantes des régions qui permettent à la fois de mesurer l'impact des interventions des régions et de valoriser les initiatives de développement en milieu rural. Par exemple en mettant en place, comme le fait la région Auvergne, des dispositifs de suivi et d'évaluation en continu et intégré (plateforme informatique partagée entre les 17 pays et la région Auvergne et réseau d'animation et de formation), en développant des dispositifs expérimentaux sur le transfert méthodologique et d'expertise ou la mise en place d'outils de suivi - évaluation avec les parcs naturels régionaux dont le Vercors (en région Rhône-Alpes).

**Recommandation 10 :** Valoriser les initiatives ciblant des enjeux forts ou d'avenir pour le monde rural : du point de vue des processus et méthodes (inter-pays et SCOT en Alsace, SCOT et Plan régional agricole durable en Rhône-Alpes) ou des thématiques (lien ville - campagne en Rhône-Alpes, enjeux fonciers environnementaux, agricoles et forestiers dans les stratégies de Bourgogne ou Midi-Pyrénées, innovation dans le milieu associatif en région Centre ...).

## B. L'APPORT DES CONSEILS GÉNÉRAUX

C'est l'aspect financier de l'apport des conseils généraux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural qui est le plus valorisé par les répondants à l'enquête nationale menée par l'évaluateur :

- cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire (note de 3,8 sur 5) ;
- financement d'équipements structurants (3,7/5).

Inversement, son apport apparaît plus faible en termes de conseil au montage de projets (note de 2,1 sur 5) et de réponse aux critères d'éligibilité pour la mobilisation de financements européens (2,1/5).

Sans doute l'absence de représentation des EPCI de moins de 10 000 habitants dans l'échantillon d'enquête peut-il avoir occulté l'important rôle que le département a pu jouer auprès des communautés de communes les moins densément peuplées.

Quoiqu'il en soit, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, mais plus encore la crise économique et financière que la France traverse depuis fin 2008, auront un impact sur le soutien des départements au territoires ruraux et donc à leur gouvernance : la crise économique, car elle réduit les budgets des départements et augmente sa dépense sociale, la réforme des collectivités, car elle esquisse une réorganisation entre eux et les régions (avec en prévision l'élaboration des schémas de coordination).

Il convient de rappeler que si l'implication des départements en faveur des territoires ruraux a déjà fortement évolué après les lois de décentralisation et les

lois « Voynet » et « Pasqua » (1995-1999) qui ont renforcé le rôle de l'intercommunalité et des régions, leurs compétences recouvrent encore aujourd'hui des champs de droit commun extrêmement divers dans ces territoires (politiques sociales et d'insertion, de solidarité, de santé, d'équipements scolaires du second degré, de transports, etc.). Il faut aussi souligner que, plus spécifiquement en milieu rural, le rôle des départements reste important : soutien en lien avec des questions d'équipement, de développement agricole, d'adduction d'eau potable ou d'assainissement, etc.

Les départements interviennent donc prioritairement en matière d'équipements des territoires et de financements des stratégies de développement, plus qu'en matière de définition des projets de territoire, bien qu'ils puissent appuyer ces derniers. Pourtant, en matière de gouvernance des territoires ruraux, certains départements s'impliquent à travers les chartes et projet intercommunaux et des formes d'action plus contractuelles (contrats d'objectifs), gérées le plus souvent selon un principe de péréquation financière pour garantir solidarité et cohérence territoriale. Mais, dans la mesure où des compétences sont partagées avec les régions (sur les chartes de pays ou de PNR par exemple) et où d'autres dispositifs contractuels existent (notamment au niveau territorial), la lecture des systèmes d'acteurs intervenant localement s'en trouve parfois quelque peu brouillée.

Dans le **Diois**, le rôle du conseil général est très apprécié, notamment pour son soutien presque systématique à l'action du pays. Mais la réforme des collectivités fait craindre un affaiblissement de sa capacité à redistribuer sur les territoires peu dotés les recettes fiscales issues des territoires les plus dynamiques. L'avis est plus partagé sur le conseil régional : certains élus mentionnent le poids de ses contraintes et exigences imposées lors des appels à projets ou conventions de financement. D'autres reconnaissent l'importance de son appui au développement du territoire (projet Biovallée) et à l'existence du pays (20 000 euros / an pour le conseil de développement et le contrat de pays).

En **Pyrénées Méditerranée**, le conseil général s'est notamment porté maître d'ouvrage sur des projets de grande ampleur (voie verte et station thermale d'Amélie-les-Bains). Il finance, avec le conseil régional, de nombreux projets. Le contrat de pays avec le conseil général a surtout été déterminant en donnant une plus forte légitimité au pays - qui devient le « passage obligé ».

**Recommandation 11 :** Initier rapidement la réflexion sur l'organisation des compétences et la mutualisation de services inter-collectivités. L'un des enjeux fort des années à venir sera de clarifier les attributions, outils d'intervention et implication dans les partenariats locaux de chacun, notamment au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui prévoit un possible regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales (remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux...). Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services inscrit dans la loi, défini localement, devrait aider à cela.

### **C. LE RÔLE DE L'ÉTAT**

Sans revenir sur les interventions et dispositifs de l'État traités dans le Lot A de l'évaluation, nous pouvons souligner quelques points concernant l'implication de l'État dans les gouvernances d'aménagement du territoire rural, de manière spécifique tout d'abord, en commentant la place des outils de gouvernance de massif et de manière plus générale ensuite.

#### **1. Le cas particulier des dispositifs et politiques de massifs**

Du fait des conditions de vie qui leurs sont propres, deux types de zonages officiels s'appliquent aux espaces montagnards français depuis près d'un demi-siècle : les « zones de montagne » et les « massifs ». La loi dite « loi montagne » du 9 janvier 1985, modifiée par la loi du 23 février 2005, a permis de définir plus précisément ces zones selon notamment des critères d'altitude, de condition climatique, pédologique et de pente. Elle a aussi été une base à l'échelon européen pour déterminer la mise en place de dispositifs compensatoires agricoles ou ruraux (indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN, par exemple).

On compte actuellement 10 massifs (6 en métropole, dont 5 interrégionaux, auxquels s'ajoutent la Corse et les massifs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion), qui suivent le maillage communal et couvrent 29 % du territoire national et 8 millions d'habitants.

Du point de vue de la gouvernance des territoires ruraux, la politique des massifs intègre largement dans les principaux organes que sont le Comité de massif et le conseil national de la montagne les acteurs publics et privés des territoires :

- l'État et ses services (le préfet coordonnateur de massif co-pilote la politique du massif avec un élu local, président du comité de massif. Il s'appuie en outre sur l'équipe du commissariat de massif, délégation locale de la DATAR) ;

- les collectivités territoriales (notamment les régions et départements) et locales ;
- les acteurs socio-économiques (présents au comité de massif et dans les groupes de travail).

Elle les implique ainsi dans la définition de ses deux principaux outils : les « schémas interrégionaux de massif », instruments d'orientation stratégique (qui ont actuellement pour horizon 2020) et les « conventions interrégionales de massifs » négociées entre l'État et les régions notamment, parfois les départements, pour des périodes pluriannuelles (2007-2013 pour la dernière période de contractualisation).

Les massifs renvoient donc à des espaces partenariaux de prospective, d'aménagement et de développement spécifique à la montagne, reconnus avant tout comme des lieux d'expérimentation, d'observation et de coordination de certaines actions.

Les répondants à l'enquête de l'évaluateur identifient en effet principalement les apports des schémas et organisations de type massif (schéma de massif et comité de massif) dans le domaine de la « *veille et de la prospective* », de l'expérimentation et sur les enjeux qui touche à une échelle macro territoriale.

Le soutien aux projets expérimentaux sur des enjeux pertinents à l'échelle macro territoriale est par exemple cité par 32 % des répondants à l'enquête, l'identification d'enjeux ruraux émergents est repérée comme une plus value par un quart d'entre eux tandis que pour 22 %, ces organisations jouent un rôle d'observatoire et d'aide à la connaissance macro territoriale favorisant les interactions.

**Recommandation 12 :** Stimuler et accompagner les réflexions et démarche d'anticipation dans les massifs. Le devenir de la gouvernance de ce type d'espace se jouera principalement à deux niveaux. Tout d'abord, à l'échelle nationale, avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'horizon 2014, qui impactera l'intercommunalité et soulève donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et collectivités territoriales (région, départements et intercommunalités). Ensuite, à l'échelle européenne, avec l'impact potentiel de réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la nouvelle politique de cohésion (devenir de l'indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN et introduction éventuelle d'un critère de densité...). Elle justifierait un soutien au travail de réflexion et d'anticipation que les gouvernances de massif pourraient engager (ou approfondir pour celles qui l'ont déjà démarré).

## 2. Les autres impulsions de l'État

Selon l'enquête, les nouvelles priorités de l'État sont difficilement prises en compte par les gouvernances et les acteurs des territoires ruraux,

principalement en raison de la faiblesse des moyens financiers associés à ces impulsions (62 %). Par exemple, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), les objectifs annoncés par le gouvernement sur le « *très haut débit pour tous* <sup>(1)</sup> » ne paraissent pas encore apporter des applications concrètes dans les territoires.

Par ailleurs, une part importante des acteurs considère, vraisemblablement en raison de la diversité des situations dans les territoires, qu'il existe un décalage entre les impulsions nationales et les applications ou attentes locales (30 %) au moment où celles-ci sont promues, parfois même entre les impulsions nationales et les stratégies régionales.

Enfin, aux plans organisationnels et des moyens humains de l'État, la mise en œuvre de la RéATE pourrait avoir une incidence sur la déclinaison des politiques de l'État dans les territoires. Mais la réforme est encore récente et n'a probablement pas produit tous ces effets. Les premières évaluations, partielles, sont soit trop récentes <sup>(2)</sup>, soit en cours <sup>(3)</sup> pour en présenter une analyse plus détaillée.

On peut pourtant poser comme hypothèse que l'évolution du maillage des 250 sous-préfectures et de la fonction de sous-préfet elle-même pourraient constituer un levier pour relayer les politiques nationales de l'État en milieu rural. La directive nationale d'orientation (DNO 2010-2015) des préfectures (mars 2011) met d'ailleurs en avant, pour les sous-préfets, leurs fonctions de proximité et d'accompagnement stratégique du développement local. Les sous-préfectures sont amenées à devenir des administrations de mission ayant pour rôle de servir de « plateforme » pour une organisation transversale des politiques publiques à l'échelle de l'arrondissement. Le sous-préfet d'arrondissement peut ainsi, comme le précise le décret du 16 février 2010, (outre les missions de veiller au respect des lois et règlements et d'apporter son concours au maintien de l'ordre public et de la sécurité des populations), exercer plusieurs fonctions en matière d'ingénierie territoriale utiles au développement local et en faveur des territoires de projet et notamment :

- animer et coordonner l'action des services de l'État dans l'arrondissement ;
- participer à l'exercice de contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales ;

---

(1) Déclaration du Premier ministre, 6 décembre 2010.

(2) M. Dominique de LEGGE, sénateur - Rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, 22 juin 2011.

(3) DATAR, analyse de l'impact territorial des restructurations et réorganisation des services de l'État et des opérateurs de service public sur un échantillon de sites – résultats prévus pour janvier 2012.

- mettre en œuvre des missions particulières d'intérêt régional que le préfet de région pourrait lui confier dans le domaine du développement des territoires ruraux.

Il est d'ailleurs révélateur de noter que parmi les 3 priorités fixées aux sous-préfets par le ministre de l'Intérieur à l'occasion d'un séminaire les réunissant le 24 octobre 2011, deux peuvent concerner la gouvernance en milieu rural :

- le développement territorial « *...qui doit désormais être au cœur du métier des sous-préfets, surtout en cette période de crise économique où le maintien de l'attractivité et de la compétitivité de chaque territoire revêt une importance stratégique...* »
- la conduite de missions transversales « *en matière d'emploi, de lutte contre le décrochage scolaire, d'industrie...* » ;

L'audition du représentant de la directeur de la Modernisation de l'administration territoriale (DGMAT) du ministère de l'Intérieur à l'occasion des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle du printemps 2011 a par ailleurs souligné le rôle très utile des sous-préfets pour les élus locaux, notamment pour l'accès aux fonds européens ou aux crédits contractualisés et la fonction de « porte d'entrée » vers les services de l'État dans le département ou la région <sup>(1)</sup>.

Quelques premiers signes de cette mise en œuvre ont pu par ailleurs être observés lors de nos investigations sur le terrain :

Dans le **Diois**, l'État est toujours très écouté même si les élus constatent l'affaiblissement progressif de son soutien financier. Le sous-préfet a aidé à l'obtention de la labellisation PER numérique pour le territoire même si l'avis des élus est partagé sur la pertinence de ce thème pour le Diois où un travail d'information et d'appropriation reste à faire.

En **Pyrénées Méditerranée**, on observe de bonnes relations entre la sous-préfecture, les services déconcentrés et le pays : les équipes vont d'ailleurs partager les mêmes locaux. Le sous-préfet participe activement à la gouvernance et au soutien de l'action du pays.

Dans les **Crêtes préardennaises**, l'État cofinance depuis plus de 10 ans des projets sur le territoire en matière touristique, de développement économique, de services en milieu rural et de cohésion territoriale (via les Dotations de développement rural, le Fonds national d'aménagement et développement des territoires - FNADT et les crédits européens). Les acteurs du territoire ont bénéficié d'un soutien important dans le cadre du PER. Ils regrettent cependant

---

(1) Audition par le Groupe de travail du CEC sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural de M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation de l'administration territoriale, au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (17 mai 2011).

certaines divergences entre les orientations des réformes de l'État et les orientations régionales.

Dans le **pays de Ploërmel**, les acteurs apprécient les cadres et les impulsions données par les appels à projets de l'État. Le développement local bénéficie par ailleurs d'un soutien financier de l'État (via le Fonds national de revitalisation des territoires - FNRT) et de celui d'un fonds privé (Vivendi), montage considéré comme innovant par les acteurs locaux.

En **pays Vendômois** comme dans celui de **St-Omer**, on regrette les effets de la réorganisation des services de l'État.

**Recommandation 13 :** Accompagner et consolider la réorganisation des services de l'État dans les territoires ruraux. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et la réforme des collectivités territoriales (RCT) ainsi que la préparation des futurs programmes européens (les fonds européens 2014-2020 pourraient représenter pour la France plus de 15 milliards d'euros sur la période) génèrent une dynamique de réorganisation dans les territoires ruraux qu'il nous semble utile de consolider et d'accompagner. Lorsque cela n'a pas encore été fait, il serait intéressant, dans le cadre d'un travail concerté entre les services de l'État, les acteurs locaux et les collectivités territoriales, de stabiliser puis de communiquer sur les évolutions concernant la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires (relations entre la sous-préfecture et les niveaux départementaux et régionaux d'une part et les collectivités et acteurs locaux d'autre part, détermination puis information sur le mode d'intervention opérationnel des sous-préfets...). Il serait également important d'enclencher (ou de renforcer), dès 2012, un travail de définition de l'implication des services de l'État en milieu rural pour la mise en œuvre des programmes et des crédits européens de la période 2014-2020. On peut à titre d'exemple citer le travail enclenché par les services de l'État en Champagne Ardenne pour anticiper le management des prochains programmes européens.

**Recommandation 14 :** Renforcer les moments de concertation de visu entre les responsables des politiques supra-locales (État, région, département ou comité de massif) et les responsables des territoires de projet pour permettre une convergence et une efficacité des actions. Le soutien des acteurs supra-locaux sur certaines priorités (et non plus sous forme de guichet ouvert) est une tendance de fond observée. Mais les problématiques et les priorités locales peuvent être soit différentes, soit à mettre en œuvre sur un mode opératoire spécifique au territoire. Ces moments d'information et de concertation (conférences des territoires, réunion de concertation locale lors de la préparation des conventions pluriannuelles entre le territoire et la région...) permettent donc un travail d'écoute mutuelle et d'harmonisation des actions.

## **VII. QUELS SONT LES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS ET BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE PROJET DE TERRITOIRE**

Sans être exhaustif, il nous semble important de terminer ce travail d'évaluation sur deux sous-questions qui ouvre sur le devenir des gouvernances des territoires ruraux.

### **A. LES DYSFONCTIONNEMENTS OU RISQUES**

In fine plusieurs types dysfonctionnements, points faibles ou risques potentiels ont été relevés lors de l'enquête ou des études de cas de terrain :

- un déficit de synergie entre territoires de projet, voire une concurrence entre eux. Cela peut être le cas entre les EPCI composant un pays et la structure d'animation du projet de territoire ou entre la ville centre du pays et les territoires plus ruraux périphériques ou encore entre la Ville Porte et le parc naturel régional, qui ne partagent pas les mêmes priorités immédiates. Cette situation peut également se rencontrer entre un parc naturel régional (PNR) et un pays dont une partie du territoire serait commun ;
- un déficit « d'identité territoriale » ou de considération collective à l'égard du patrimoine commun que constitue le territoire qui permettrait pourtant de faciliter le regroupement des élus, entreprises et habitants autour d'un projet ;
- des risques de défaut ou de rupture de portage politique des élus locaux (implication et volonté) ou à l'inverse une instrumentation trop forte du projet en particulier lors des renouvellements électoraux (peut-être exacerbée du fait du contexte de la réforme des collectivités territoriales) ;
- une diminution du soutien au conseil de développement (ou une organisation similaire) et une hétérogénéité d'implication des différentes sphères de la société locale (notamment une faible représentation des acteurs de l'agriculture et de la forêt, précarisation du tissu associatif...), outil et approche pourtant essentiels pour permettre la mise en œuvre de projets territoriaux équilibrés et intégrés mais aussi pour faciliter l'analyse et l'action partagée face à l'évolution des enjeux de la société (mutations socio-économiques, insertion des nouveaux arrivants, médiation interculturelle entre population, gestion des conflits...) ;
- une fragilité financière de la structure d'animation du pays (syndicat mixte ou association) voire une dégradation possible des ressources des parcs naturels régionaux (PNR) du fait d'une réduction des

financements de la part des partenaires (baisse du volet territorial des CPER 2007-2013 voire disparition, réduction des financements régionaux...) qui entraîne par exemple une vision court-termiste des projets mis en œuvre ou bien des difficultés à maintenir l'ingénierie de développement (dans les pays mais aussi dans les PNR) ;

- la réduction de l'implication (politique, technique et financière) des grands partenaires des territoires de projets que sont l'État, la région et le département et par exemple un impact possible du développement des démarches de soutien plus sélectives (par le biais de la procédure d'Appels à projet par exemple) ce qui pourrait favoriser davantage les territoires organisés et disposant d'une ingénierie locale et par ailleurs privilégier les territoires dont les enjeux sont convergents avec les thèmes de l'appel à projet ;
- les impacts d'une réorganisation des services de l'État récemment mise en œuvre et/ou la réduction des moyens humains de l'État dans les territoires (regroupement des DDAF et DDE en DDT, diminution du personnel, réorganisation du rôle des sous-préfectures et nouvelles relations entre les services départementaux et les territoires...) qui complexifie voire diminuent les coopérations techniques de proximité entre l'État et les territoires de projet, au moins durant la période actuelle de transition.

## **B. LES BONNES PRATIQUES QUI PERMETTENT D'ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE DES PROJETS DE TERRITOIRE DE QUALITÉ**

À l'inverse, des bonnes pratiques et opportunités se sont dégagées des analyses. Elles sont aussi très nombreuses et méritent d'être soulignées comme autant de facteurs clefs de succès à soutenir voire de pistes et solutions à mettre en œuvre pour répondre aux difficultés mentionnées au point précédent. Elles doivent continuer de faire l'objet de travaux de capitalisation, de promotion et de diffusion (ce que font déjà en partie les réseaux régionaux et nationaux interviewés<sup>(1)</sup>). Nous en mentionnerons six dont la mise en œuvre semble apporter un effet de levier très important :

- des méthodes efficaces utilisées pour l'élaboration de diagnostic partagé entre les animateurs du projet et le tissu local d'acteurs (associations, entreprises...), qui soient fiables, et qui comportent parfois même une dimension prospective en amont, notamment avec les grands partenaires (région, département, État, établissements publics) ;

---

(1) Réseaux ruraux régionaux et nationaux du PDRH, centres de ressources des régions, Fédération des Parcs naturels régionaux de France, ADF, AdcF, ARF, APFP...

- des démarches et des méthodes de concertation et d'implication des acteurs locaux (acteurs politiques, associations, acteurs économiques, habitants...) via des conseils de développement, des groupes de travail, des forums ou des modes de gouvernance originaux (comme les Groupes d'action locale - GAL où 50 % des acteurs qui orientent la programmation sont des acteurs de droit privé) ;
- des démarches et outils de suivi et d'évaluation en continu (comme en Rhône Alpes ou en Auvergne), utilisant des plateformes de travail (via des outils *web*), qui sont communs aux territoires de projets et aux grands acteurs (ici la région) et qui permettent une valorisation des actions menées en milieu rural, une mobilisation convergente des acteurs et donc une efficacité plus importante des crédits publics ;
- une ingénierie locale performante, organisée sous forme d'équipe projet (noyau dur restreint disposant *a minima* d'une compétence en gestion et montage de projet ou programme et d'une compétence en animation de systèmes d'acteurs) et la mobilisation du partenariat et des logiques de réseaux d'experts (dans le territoire ou entre le territoire et les grandes collectivités). Sur ce registre, notons aussi un début d'initiative en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales (GPEC-T) ou de cartographie territoriale des compétences ainsi qu'une implication parfois forte des sous-préfets (encouragée par la DNO) ;
- la dynamisation apportée par l'introduction puis la prise en charge de nouveaux sujets ou de sujets clefs dans les projets de territoire (santé, TIC, SCOT, plans climat énergie territoriaux, relations ville - campagne...)
- des investigations et des expériences menées par les parcs naturels régionaux, les programmes LEADER ou les PER en matière de transfert de compétences et d'expériences (innovation en montagne en Rhône-Alpes, relations ville - campagne...)
- la perspective de la prochaine période (2014-2020) de contractualisation française (les contrats de projet État région - CPER) et de programmes européens (FEDER, FEADER, FSE et CTE <sup>(1)</sup>) qui invite les gouvernances locales à faire preuve d'anticipation et de préparation (formation à l'ingénierie financière et administrative « européenne », renforcement des approches de financements liés aux obligations de résultats ou de conditionnalités...). À ce titre, le travail engagé par la préfecture de région Champagne Ardenne a été cité comme exemple.

---

(1) *Coopération territoriale européenne.*



## **ANNEXES**

## SOMMAIRE DES ANNEXES

<b>ANNEXE N° 1 : BIBLIOGRAPHIE</b> .....	453
<b>ANNEXE N° 2 : NOTES DÉTAILLÉES SUR LES FORMES DE GOUVERNANCE</b>	456
A. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX .....	456
1. Les communautés de communes.....	456
a) <i>État des lieux</i> .....	456
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	458
2. Les pays.....	460
a) <i>État des lieux</i> .....	460
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	462
3. Les parcs naturels régionaux (PNR) .....	463
a) <i>État des lieux</i> .....	463
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	466
B. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALISÉES.....	468
1. L'appel à projets des pôles d'excellence rurale (PER).....	468
2. L'appel à projets « LEADER » .....	470
C. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX.....	474
1. L'implication des départements .....	475
a) <i>État des lieux</i> .....	475
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	476
2. L'implication des régions .....	477
a) <i>État des lieux</i> .....	477
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	478
3. La politique des massifs .....	479
a) <i>État des lieux</i> .....	479
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	482
4. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) en milieu rural.....	483
a) <i>État des lieux</i> .....	483
b) <i>Évolutions et perspectives</i> .....	485

<b>ANNEXE N° 3 : ENQUÊTE NATIONALE</b> .....	486
A. INTRODUCTION MÉTHODOLOGIQUE : ÉCHANTILLON ET PRÉCAUTIONS DE LECTURE .....	486
1. Présentation de l'échantillon .....	486
<i>a) Les acteurs ciblés</i> .....	486
<i>b) Les répondants : 193 réponses à l'enquête</i> .....	486
2. Précautions de lecture .....	487
<i>a) Neutralisation du biais de subjectivité</i> .....	487
<i>b) Une rédaction favorisant une lecture rapide</i> .....	488
B. SYNTHÈSE DES RÉPONSES .....	488
1. Facteurs facilitant ou freinant la dynamique de développement rural .....	488
<i>a) Question 6</i> .....	488
<i>b) Questions 7 à 9</i> .....	491
<i>c) Question 10</i> .....	491
<i>d) Questions 11 et 12</i> .....	493
2. Capacité des gouvernances actuelles à répondre aux enjeux diversifiés du développement local .....	494
<i>a) Questions 14, 15, 18 et 20</i> .....	494
<i>b) Questions 16, 17 et 19</i> .....	494
<i>c) Question 21</i> .....	495
<i>d) Questions 24 et 25</i> .....	495
3. Capacité des territoires à définir une stratégie de développement .....	496
<i>a) Questions 27 et 28</i> .....	496
<i>b) Question 29</i> .....	496
<i>c) Question 32 et 33</i> .....	496
<i>d) Question 34</i> .....	496
4. Réforme territoriale et développement des territoires ruraux .....	497
<i>a) Question 38</i> .....	497
<i>b) Question 40</i> .....	497
<i>c) Question 43</i> .....	498
5. Approches d'échelons géographiques « supérieurs » et réponses aux besoins locaux .....	498
<i>a) Question 49</i> .....	499
<i>b) Question 50</i> .....	499
6. Bonnes pratiques et dysfonctionnements en matière de projet de territoire .....	499
<i>a) Question 52</i> .....	499

<i>b) Question 54</i> .....	500
C. TEXTE DU QUESTIONNAIRE .....	501
<b>ANNEXE N° 4 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES</b> .....	513
A. INTERVIEWS AU PLAN NATIONAL.....	513
B. INTERVIEWS AU PLAN LOCAL.....	514

## ANNEXE N° 1 : BIBLIOGRAPHIE

	Libellés	Date	Autres précisions
<b>Loi et règlements</b>			
<b>Loi n°99-533</b>	d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)	25 juin 1999	
<b>Loi n°2003-590</b>	urbanisme et habitat	2 juillet 2003	
<b>Loi n°2005-157</b>	relative au développement des territoires ruraux (LDTR)	23 février 2005	
<b>Loi n° 2010-874</b>	de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)	27 juillet 2010	
<b>LOI n° 2010-1563</b>	de réforme des collectivités territoriales (RCT)	16 décembre 2010	
<b>Rapports techniques et institutionnels</b>			
<b>EDATER pour DATAR /MAAPAT /ASP</b>	Évaluation de la contribution du FEDER au développement des territoires ruraux et articulation avec le FEADER	Janvier 2011	
<b>DGCL/DESL</b>	Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er Janvier 2011	Février 2011	
	Plan d'action en faveur des territoires ruraux résultant des Assises des territoires ruraux	11 mai 2010	CIADT
<b>M. G. Doré</b>	« Les pays face aux nouveaux défis de l'intégration intercommunale » <i>in</i> revue POUR n° 209-210	Juin 2011	
<b>CGAAER</b>	Bilan et principaux enseignements de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux (LDTR du 23 février 2005)	Février 2010	
<b>M. R. Pointereau</b>	Rapport d'information n° 622 (2008-2009) fait au nom de la commission de l'économie sur « les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets issus des territoires »	Septembre 2009	
<b>M. E. Balladur</b>	Comité pour la réforme des collectivités locales - « Il est temps de décider » - Rapport au Président de la République	Mars 2009	
<b>Rapports de la Cour des comptes</b>	L'intercommunalité en France (2005), Bilan d'étape de l'intercommunalité en France (2009)		
<b>CGAAER</b>	Évaluation des conseils de développement et prise en compte du développement durable dans les pays et agglomérations, Rapport n° 1759	Novembre 2008	
<b>Mission parlementaire d'information</b>	Rapport d'information (n° 1153) déposé par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, députés, au nom de la commission des Lois en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales	Octobre 2008	
<b>Instance d'évaluation du Commissariat général du Plan (CGP)</b>	Les politiques de développement rural : rapport de l'instance d'évaluation présidée par M. Daniel Perrin	Septembre 2003	La Documentation Française
<b>Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques</b>	Rapport d'information (n° 4019) déposé par MM. François Cornut-Gentille et Christian Eckert, députés, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la révision générale des politiques publiques	1 <sup>er</sup> décembre 2011	

	Libellés	Date	Autres précisions
<b>Contributions d'instances et acteurs nationaux</b>			
<b>ADCF</b>	Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions	Décembre 2009	
<b>ADF</b>	Pour une nouvelle politique d'aménagement numérique du territoire ambitieuse et solidaire	9 décembre 2010	
<b>Comité des régions</b>	Propositions législatives sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de développement rural après 2013	28 novembre 2011	
<b>Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie</b>	Première contribution au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural		
<b>ARF</b>	Vers une nouvelle gouvernance de l'aménagement du territoire en France	Juillet 2011	
<b>CNSA</b>	Répertoire cartographique relatif aux ESMS secteurs handicaps et personnes âgées	Avril 2011	
<b>ADCF</b>	Les périmètres de l'intercommunalité rurale : ce n'est pas la taille qui compte !	Janvier 2010	
<b>ADCF</b>	La crise et nos territoires : premiers impacts	Octobre 2010	
<b>APFP</b>	Panorama des pays 2011	2011	
<b>APFP</b>	Généraliser Leader pour la politique de développement des territoires après 2013	Mars 2011	
<b>ADCF</b>	Premier bilan des projets de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)	Juin 2011	
<b>DATAR</b>	Les actions de la DATAR sur l'aménagement numérique des territoires		
<b>DEGESCO (ministère de l'Éducation nationale)</b>	La politique d'aménagement du territoire en milieu rural services publics d'État, écoles maternelles, primaires et collèges		
<b>Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)</b>	Un nouvel État territorial	11 juin 2008	
<b>DGCL (ministère de l'Intérieur)</b>	Loi de réforme des collectivités territoriales, guide pratique		
<b>Ministère de l'Intérieur</b>	Clôture du séminaire des sous-Préfets	24 octobre 2011	
<b>Travaux de chercheurs</b>			
<b>MM. A.Diallo, D.Lépicier</b>	« Typologie spatiale et caractérisation socio- économique des pays en France métropolitaine »	Décembre 2010	
<b>MM. G. Gontcharoff, Adels</b>	« Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui, pour mieux comprendre le développement local »	2010	
<b>M. C. Jebeili</b>	« L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent », La semaine juridique n°45	Novembre 2008	
<b>M. M. Vanier</b>	« Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter- territorialité »	2008	Economica – Anthropos
<b>MM. R. Pasquier, V. Simoulin, J.Weisbein</b>	« La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories »	2007	Droit et Société vol. 44 éd. LGDJ
<b>M. J.M. Offner</b>	« Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écart »	2006	Revue Française de Science Politique, vol. 56, n° 1
<b>M. P. Calame</b>	« La démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance »	2003	Éditions Charles Léopold Mayer, Paris

	<b>Libellés</b>	<b>Date</b>	<b>Autres précisions</b>
<b>M. L. Laurent</b>	« La fin des départements, le recours aux pays »	2002	Presses universitaires de Rennes
<b>M. L. Méasson</b>	« L'apport des territoires de projet à la géographie politique »		UMR PACTE-Territoires
<b>Publications et revues</b>			
<b>Revue POUR</b>	Réforme des collectivités et gouvernance territoriale	Juin 2011	N° 209-210
<b>Col. de la Documentation Française, n° 369</b>	Réforme des collectivités locales : quel bilan ?	Mars 2011	
<b>Revue Territoires</b>	Tout sur la réforme qui veut faire plonger les collectivités	Janvier 2011	N° 514
<b>Territoires 2040</b>	Aménager le changement	Septembre 2010	DATAR, Paris
<b>Les cahiers de Sol et Civilisation</b>	Revenir au territoire, un enjeu pour le développement	2009	N° 2

## ANNEXE N° 2 : NOTES DÉTAILLÉES SUR LES FORMES DE GOUVERNANCE

### A. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX

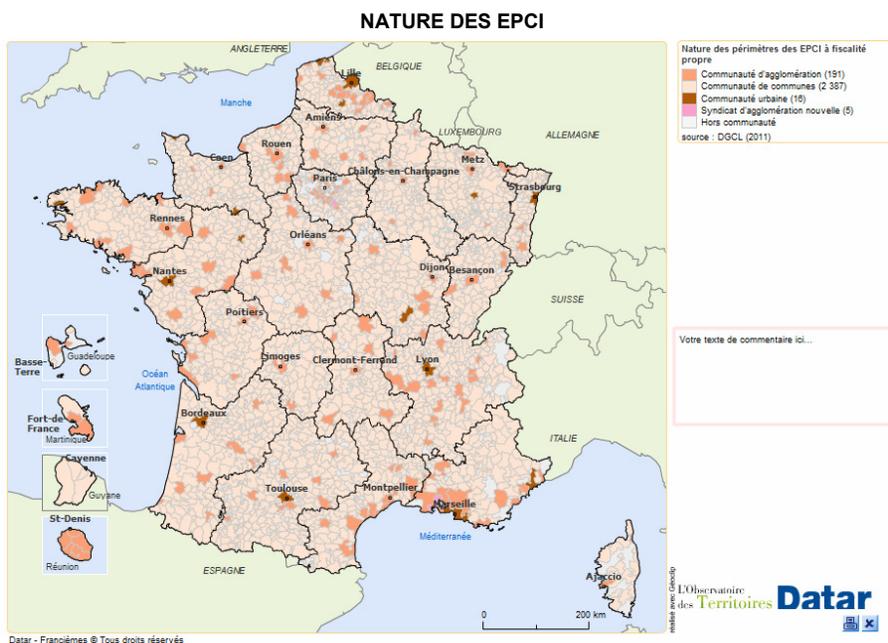
#### 1. Les communautés de communes

##### a) *État des lieux*

Après des décennies de tâtonnement, la loi « ATR » relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi Joxe ») du 6 février 1992 relance l'intercommunalité, notamment en milieu rural, avec la création de communautés de communes visant à « associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » et créer ainsi une structure intercommunale de proximité, de gestion de services et d'équipements.

Cet « espace de solidarité » évoqué dans le texte de la loi correspond assez largement au bassin de vie et d'emploi, base de la structuration des territoires ruraux.

En s'inscrivant dans une volonté de donner un nouvel essor à l'intercommunalité, la loi de 1992 rationalise la coopération en satisfaisant deux objectifs : celui de développement économique local et celui de relance de l'aménagement du territoire par le renforcement des moyens d'actions.



D'un point de vue strictement quantitatif, la relance évoquée dans le paragraphe précédent a abouti à un vif développement du regroupement communal.

Actuellement la quasi-totalité des 36 600 communes de France sont regroupées en un peu plus de 2 500 communautés. On dénombre en moyenne 12 à 13 communes par groupement.

En 2005, il existait 1 053 communautés de moins de 10 communes et 1 523 comptaient moins de 10 000 habitants<sup>(1)</sup> (particulièrement en zone rurale). Entre 1993 et le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les communautés de communes sont passées de 193 à 2 387 avec une augmentation constante ; une réduction de ce nombre est cependant à noter ces deux dernières années<sup>(2)</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 207 communes supplémentaires faisaient partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Ainsi, 95,5 % des communes et 89,9 % de la population appartiennent à un groupement à fiscalité propre, même s'il existe des disparités entre des régions presque entièrement couvertes (majoritaires) et des régions plus faiblement dotées<sup>(3)</sup>.

En matière de gouvernance, la gestion des EPCI bénéficie d'une organisation relativement simple. On distingue :

- un organe délibérant composé des délégués élus au scrutin secret par les conseils municipaux des communes membres<sup>(4)</sup>. Les délégués, appelés à représenter leur commune au sein d'un syndicat intercommunal, d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, sont élus par le conseil municipal au scrutin majoritaire ;

- un organe exécutif (le président). À la suite du renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant, sous la présidence du doyen d'âge, élit son président et le bureau lors de sa première séance, selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret majoritaire à trois tours<sup>(5)</sup> ;

- un bureau. Il est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant.

Quant aux liens spécifiques avec les autres structures d'aménagement du territoire, certains EPCI peuvent être associés dans le cadre d'un pays dans le cas où celui-ci aurait été reconnu en périmètre d'étude. Ils doivent délibérer pour approuver le projet de charte élaboré ensemble. Les EPCI sont donc appelés à collaborer lorsque ceux-ci se trouvent associés dans le cadre d'un autre territoire de projet.

Sur le plan de l'ingénierie publique territoriale, l'EPCI a une existence distincte des communes qui le composent. Celui-ci est donc doté d'une autonomie financière qui lui donne ses propres moyens d'actions. Il est administré par des autorités qui lui sont propres et recrute son personnel.

---

(1) 114 communautés comptaient à la fois moins de 5 communes et moins de 5 000 habitants, 42 comptaient moins de 5 communes et de 5 à 10 000 habitants, 326 communautés réunissaient entre 5 et 9 communes totalisant moins de 5 000 habitants, et 235 de 5 à 10 000 habitants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 321 communautés comptaient encore entre 3 et 5 communes, 882 en comptaient entre 6 et 10 ; seules 355 communautés comptaient plus de 20 communes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 15 communautés comptaient moins de 700 habitants et 16 en comptaient plus de 300 000 (bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, direction générale des Collectivités locales - DGCL).

(2) Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, DGCL.

(3) Corse : 55,6 % des communes et 77,6 % des habitants ; Île de France : 78,5 % des communes et 58,2 % des habitants ; Guadeloupe : 50 % des communes et 50,7 % des habitants (bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, DGCL).

(4) Article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales - CGCT.

(5) Article L. 5211-2 et L. 2122-7.

L'abandon par le Gouvernement de la mission de l'État en matière d'ingénierie concurrentielle à destination des collectivités territoriales, dans un contexte de bouleversements du fait de la réorganisation des services de l'État et des contradictions budgétaires, place la question de l'avenir de l'ingénierie publique territoriale au centre des discussions. Sa montée en puissance dans la gestion des nouveaux enjeux semble se confirmer<sup>(1)</sup> et constitue un échelon privilégié pour cette étude.

Selon la circulaire du 22 juillet 2008, les services de l'État pourront : « *apporter (...) une expertise et une assistance technique pour aider les collectivités à créer les meilleures conditions d'une intervention d'autres acteurs dans les domaines concernés par le redéploiement de l'ingénierie. Un soutien particulier pourra être apporté en faveur d'intercommunalités adaptées aux nouveaux enjeux* »<sup>(2)</sup>.

Ces évolutions ont des conséquences d'autant plus aiguës sur les territoires ruraux que les petites communes qui les composent ont souvent des difficultés à faire face seules à ces nouvelles exigences et se tournent souvent vers leur communauté de communes ou EPCI compétents.

Dès lors, si les capacités d'encadrement technique des communautés ont fortement progressé (progression de 68 % entre 2001 et 2005), il peut exister une grande disparité de ressources entre ces dernières. En effet, plus de 114 000 agents étaient employés au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans les EPCI à fiscalité propre<sup>(3)</sup> avec près de 39 % de cet effectif dans les communautés de communes, principaux employeurs communautaires.

Par ailleurs, les catégories d'emploi révèlent un niveau de compétences élevé puisque le taux d'encadrement est globalement plus élevé que dans les collectivités territoriales : 11,4 % de catégorie A contre 8 % et 15,1 % de catégorie B contre 13 %<sup>(4)</sup>.

Des bouleversements sont donc à l'œuvre depuis une décennie au niveau des ressources humaines des EPCI :

- selon la loi du 27 juillet 2002<sup>(5)</sup>, « *le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre* » ;

- la loi du 13 août 2004 ouvre la possibilité d'une mutualisation des moyens techniques et humains entre les communes membres qui le souhaitent, source potentielle d'économies d'échelle et d'efficacité de l'action publique locale.

## ***b) Évolutions et perspectives***

Depuis le dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, la lutte contre l'émiettement communal d'une part, le « millefeuille » administratif et l'enchevêtrement des compétences d'autre part,

---

(1) M. Bruno Lemaire, ministre de l'Agriculture, a estimé que, « dans le cadre de la RGPP, le référent technique des communes devait être désormais l'intercommunalité » (*rapport d'information [n° 666 / 2010-2012] présenté en juin 2011 par M. Dominique de Legge, sénateur, au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*).

(2) *Rapport d'information (n° 557 / 2009-2010) présenté le 15 juin 2010 par M. Yves Daudigny, au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et intitulé « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique ».*

(3) *Ressources humaines intercommunales - Les personnels des EPCI à fiscalité propre - État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2004, pratiques et procédures, CNFPT et ADCF.*

(4) *Conseil supérieur de la FPT, DGCL et CNFPT, bilans sociaux au 31 décembre 1999 et 31 décembre 2001.*

(5) *Article L 5211-4-1 du CGCT.*

semblent trouver des réponses dans le cadre de la territorialisation à travers une série de lois allant dans le sens du développement de l'intercommunalité de projet.

Pendant les premières années de cette évolution intercommunale, une volonté affirmée d'achèvement du maillage communautaire et une progression rapide de la carte administrative française laissaient présager les succès de l'intercommunalité en développement <sup>(1)</sup>.

Toutefois, les cinq dernières années ont vu la multiplication de rapports pointant des dysfonctionnements, notamment le retard pris dans les transferts de moyens et de compétences, la définition de l'intérêt communautaire, les risques de doublons financiers, l'excessif reversement aux communes, le recours trop fréquent à la fiscalité mixte ou le manque de légitimité démocratique des EPCI.

Dans cette perspective d'évolution, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 donne un nouveau cap au développement et au positionnement de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel français en réorganisant les collectivités autour de deux pôles, dont celui constitué par le duo communes - intercommunalité. L'objectif de cette démarche est de faire de l'intercommunalité, « *l'élément structurant du territoire à l'horizon 2015* <sup>(2)</sup> ». Elle s'appuiera sur différents outils et étapes de travail et, en particulier, pour n'en citer que deux très impactantes pour la gouvernance locale en milieu rural :

- les travaux en 2011 des commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI) <sup>(3)</sup> contribuent à rouvrir le débat, faire le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité, recenser les évolutions possibles ou nécessaires de la carte intercommunale en vue d'accroître sa cohérence et sa lisibilité, dans un délai qui sera fixé lors de la prochaine législature au 1<sup>er</sup> juin 2013. L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale constituent donc un premier enjeu. Mais le bilan à mi-année 2011 montre, dans de nombreux départements, le souhait des élus de prendre davantage de temps pour mettre en application cette réorganisation ;

- l'article 2 de cette loi prévoit l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires qui seront désignés en même temps que les conseillers municipaux par le biais d'un système de fléchage dès les élections municipales de 2014. Cette modification donnera une légitimité démocratique à l'intercommunalité.

Jusqu'alors, le financement des EPCI à fiscalité propre était assuré par le recours à la fiscalité directe locale complétée par des dotations nationales.

Des bouleversements introduits en 2009 vont se poursuivre et pourraient continuer d'influencer la réorganisation de la gouvernance locale : la suppression de la taxe professionnelle - TP (loi de finance du 30 décembre 2009), dont 43 % du produit total étaient récupérés par les EPCI. Si la taxe professionnelle devait être compensée <sup>(4)</sup>, la règle de non cumulus des subventions départementales et régionales accentue l'enjeu que représentent ces évolutions dans la fiscalité locale. En effet, les projets communaux ou intercommunaux ne

---

(1) *L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent*, Cécile Jebeli, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriales*, n°45, 3 novembre 2008.

(2) *ADCF, Bilan des schémas d'orientation de l'intercommunalité*, septembre 2006.

(3) *Les CDCI ont été mises en place par la loi « ATR » du 6 février 1992.*

(4) *La contribution économique territoriale (CET) remplace la TP et est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), elle dans certains cas complétée d'une part variable de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).*

pourront bénéficier du cumul de subventions si aucun schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services n'a été adopté <sup>(1)</sup>.

## 2. Les pays

### a) État des lieux

Créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 <sup>(2)</sup> et développé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 <sup>(3)</sup>, le pays a été réaffirmé en 2003 <sup>(4)</sup> comme un espace pertinent de réflexion et d'élaboration d'un projet de développement commun. Ce territoire de projet constitue « *un territoire suffisamment vaste pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre dans la durée d'un projet de développement permettant d'apporter des réponses crédibles aux besoins exprimés par les citoyens* <sup>(5)</sup> ».

Un pays est donc un territoire de projet caractérisé par une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ». Il n'a pas de vocation de gestion des projets mais s'inscrit dans une démarche de réflexion globale et d'élaboration d'une stratégie de territoire prospective. Le pays est un espace de coopération et d'association des communautés, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations..., dans une dynamique de concertation et de participation.

Il constitue également un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Union européenne en faveur du développement local. Enfin, le pays a pour objectif de favoriser l'innovation territoriale par le portage de démarches nouvelles voire expérimentale comme les stratégies LEADER l'ont initié au début des années 90 (voir détail au chapitre II-2).

D'un point de vue opérationnel, la stratégie des pays se concrétise au niveau des services à la population, du développement économique, du développement touristique et de l'environnement, mais aussi à travers l'animation de réflexions rétrospectives ou prospectives, la constitution de schémas (schémas de services à la population, schéma de zones d'activités, etc.), l'obtention de labels (Pays d'Art et d'Histoire, pôle d'excellence rurale - PER, etc.).

---

(1) Pour autant, des dérogations sont prévues pour les communes de moins de 3 500 habitants, les EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants, les subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme ainsi que les opérations portées par les collectivités territoriales et prévues dans les contrats de projet État-Région ou menées sous la maîtrise d'ouvrage de l'État ou de ses établissements publics (loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010).

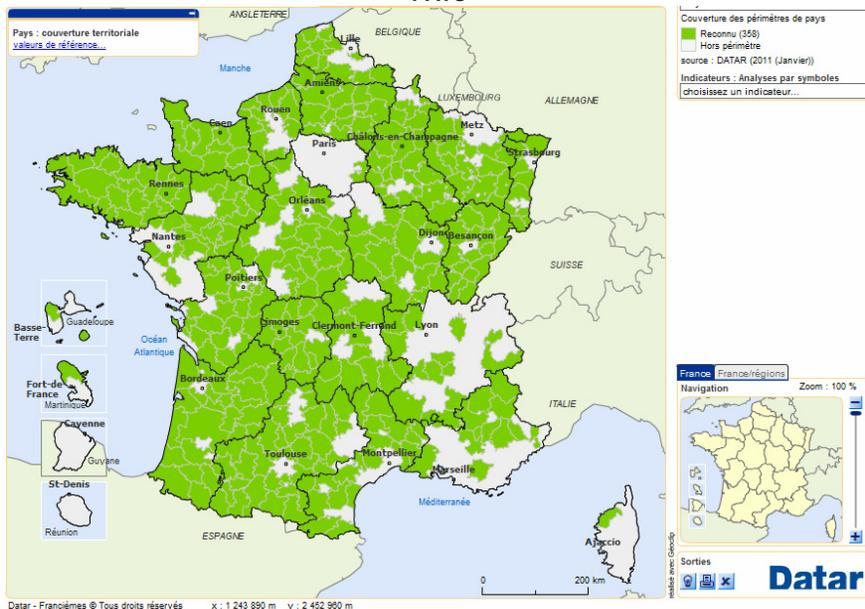
(2) Dite « loi Pasqua ».

(3) Dite « loi Voynet ».

(4) Loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003.

(5) Définition du « Guide méthodologique de la mise en œuvre des pays » (DATAR, 2004).

## COUVERTURE TERRITORIALE DES PAYS



NB : tous les contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA), ne figurent pas nécessairement sur la carte.

D'un point de vue strictement quantitatif<sup>(1)(2)(3)</sup>, il existe 371 pays (dont 345 reconnus, y compris les CDRA). Ils accueillent 47 % de la population française, représentent 81 % de la superficie métropolitaine et 29 982 communes (soit 82 % des communes).

Ces territoires regroupent en moyenne « sept bassins de vie »<sup>(4)</sup>. Un pays compte en moyenne 79 communes et 74 000 habitants, chiffre qui ne doit pas masquer les fortes disparités entre les plus peuplés et les moins peuplés (24 ont moins de 8 100 habitants).

En 2010, il existait presque autant de pays ruraux (30 %) que de pays urbains (28 %). Les 164 pays ruraux se répartissent en 3 catégories : les pays structurés par des petites villes, les pays structurés mais de faible densité et les pays isolés non structurés.

Le type de gouvernance mis en place au niveau des pays a pour objectif de reposer sur une structure juridique souple<sup>(5)</sup> et peu contraignante portée par un syndicat mixte dans 51 % des cas, une association pour 31 %, alors que 6 % ont choisi un groupement d'intérêt public (GIP) et 12 % une structure informelle.

L'originalité de la démarche repose également sur l'avènement d'un conseil de développement, lieu de participation des acteurs, de débat et de concertation (« loi Voynet » de 1999). Cet organe a des fonctions plus ou moins élargies, selon les territoires : de

(1) Audition de M. Emile Blessig et Gwénaél Doré, représentant de l'APFP, le 5 juillet 2011 par le Groupe de travail du CEC.  
(2) État des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008, *Entreprises Territoires et Développement (ETD)*.  
(3) Guide pratique de l'intercommunalité, chapitre 2 « Les autres formes de coopération intercommunale », Fiche n°126 « Les pays », DGCL, décembre 2006.  
(4) Diallo A., Lépicié D., 2010, *Typologie spatiale et caractérisation socio-économique des pays en France métropolitaine*, CESAER.  
(5) Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (LDTR).

l'élaboration de la charte et la consultation dans les domaines de l'aménagement, au développement du territoire jusqu'à des fonctions de codécision.

L'existence de liens avec les autres structures ou démarches d'aménagement du territoire est consubstantielle à la forme du « pays » qui n'a pas de compétences propres mais est chargé d'une mission qui consiste à impulser la réflexion et coordonner des acteurs locaux :

- le pays doit ainsi respecter le périmètre des EPCI et est souvent le lieu d'une coopération entre communautés de communes ;

- 62 % des pays sont concernés par au moins une démarche de schéma de cohérence territoriale (Scot)<sup>(1)</sup> ;

- 30 % des pays sont également concernés par la présence d'un parc naturel régional (PNR) et beaucoup d'entre eux ont accordé leurs démarches (charte de parc et charte de pays) dans le cadre d'une convention d'articulation. À cela s'ajoutent les dispositions de la loi « Urbanisme et Habitat » précisant que « *la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de parc sur le territoire commun* ».

Par conséquent, la dynamique complexe et complémentaire qui lie les différents territoires de projets et les différentes démarches se révèle avec une acuité particulière dans le cas des pays.

Sur le plan de l'ingénierie publique territoriale, les pays, dans leur action stratégique pour le territoire, doivent constituer une force d'animation et d'ingénierie, mais bénéficient de leur capacité à porter de nouvelles démarches et de nouveaux appels à projets.

Si la capacité de base est constituée de 4 à 5 équivalents temps plein (ETP) en moyenne dans les syndicats mixtes ou dans les groupements d'intérêt public (GIP)<sup>(2)</sup> et de 2 à 3 en moyenne dans les associations, le portage des groupes d'action locale (GAL) LEADER par les pays a montré que l'ingénierie pouvait s'accroître de 1,5 à 2 ETP si le pays était lauréat de ce type de projet.

### ***b) Évolutions et perspectives***

Des bouleversements profonds sont à l'œuvre dans la définition du cadre juridique des pays. En effet, l'article 51 de la loi de réforme des collectivités territoriales précise que « *l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (relatif aux modalités de création, de gouvernance et de mise en œuvre des chartes de pays) est abrogé* ».

Dès lors, deux interprétations du texte ont généralement été données :

- la première considérant que toute base légale était retirée au pays ;

- la seconde que les pays existants continueraient de fonctionner, si les acteurs locaux désiraient les maintenir, mais qu'il serait interdit de créer de nouveaux pays.

Ces évolutions du statut juridique des pays ne devraient cependant pas être sans conséquences sur leurs ressources financières. Actuellement, le financement des pays est largement dépendant des financements des collectivités territoriales (20 % de financements régionaux, 12 % départementaux et 12 % européens, l'État ne participant qu'à hauteur de

---

(1) *État des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008, Entreprises Territoires et Développement –ETD.*

(2) *Audition de MM. Emile Blessig et Gwénaél Doré, représentant de l'APFP, le 5 juillet 2011 par le Groupe de travail du CEC.*

6,5 % à travers les contrats de territoire). Pour un budget annuel moyen de 700 000 euros par pays, l'utilisation des financements précités est à 80 % pour l'ingénierie et le fonctionnement et 20 % pour la conduite d'étude ou pour des investissements.

Publié en 2001 par la DATAR, le « Guide des pays » indiquait en outre qu'il importait de « *veiller à ce que tout contrat soit assorti d'un dispositif d'évaluation doté des moyens nécessaires et fondé sur des indicateurs sociaux, économiques et environnementaux de développement durable. Afin de faciliter cette évaluation finale, les objectifs quantitatifs ou qualitatifs poursuivis par les différentes actions programmées dans le contrat doivent être suffisamment précisés et référés aux objectifs de la charte* ». La loi de 1995 prévoyait d'ailleurs un volet évaluation. Mais ces ambitions furent remplacées en 2003 par un simple « suivi ».

### 3. Les parcs naturels régionaux (PNR)

#### a) *État des lieux* <sup>(1)</sup>

Créés à l'initiative de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1967, dans un contexte de bouleversements profonds des espaces ruraux français, les parcs naturels régionaux (PNR) ont été imaginés pour « *inventer une nouvelle forme d'aménagement du territoire destinée à préparer les espaces de vie des générations de demain* » <sup>(2)</sup>.

On dénombre actuellement 46 parcs naturels régionaux classés par décret et gérés par un syndicat mixte, regroupant *a minima* la (ou les) région(s) et les communes du territoire, les départements dans la plupart des cas et, selon les parcs, des représentants socioprofessionnels (chambres consulaires, organismes socioprofessionnels) et des établissements publics.

Un PNR est créé à l'initiative des communes mais avec le soutien fort de la région, sur un territoire qui jouit de richesses naturelles, paysagères et culturelles d'intérêt, mais dont le patrimoine est cependant menacé par des facteurs divers (anthropisation, périurbanisation, recul de l'activité agricole, etc.). Son territoire recouvre celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc en concertation avec les EPCI du territoire.

La charte du PNR, élaborée par l'ensemble des collectivités territoriales concernées en concertation avec les partenaires intéressés, au premier rang desquels figure la région, est adoptée par décret portant classement du territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans au plus. Elle « *concrétise le projet de protection et de développement élaboré pour le territoire du parc* » <sup>(3)</sup>.

La carte suivante représente les périmètres des parcs en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, délimités par la géographie communale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

D'un point de vue strictement quantitatif, les 46 parcs concernent actuellement la quasi-totalité des régions : 21 régions métropolitaines sur 22 (à l'exception de Poitou-

---

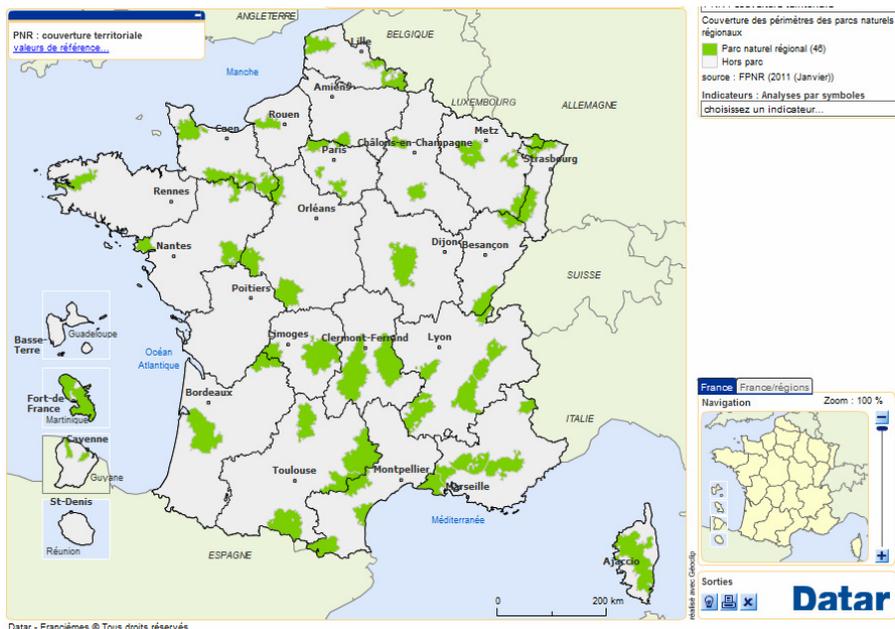
(1) *Sources principalement mobilisées : Note de contexte- Séminaire des parcs naturels régionaux Forcalquier-Lurs 7-8 juillet 2011. Fédération des PNR. Mission « Avenir des parcs », juillet 2011 ; Parcs. Le Magazine de la Fédération des PNR de France - Décembre 2010 - N° 66. Débat « Les budgets des parcs naturels régionaux : entre pérennité et fragilité ? » ; Note sur la « Gouvernance des PNR », disponible sur le site de la Fédération des PNR : <http://www.parcs-naturels-regionaux.fr>.*

(2) *Note de contexte- Fédération des PNR, juillet 2011.*

(3) *Éléments de présentation en ligne de la Fédération des parcs naturels régionaux.*

Charentes), ainsi que les 2 régions d'outre-mer. Ils concernent aussi une grande majorité des départements français : 68 sur 100 (dont 2 dans les départements d'Outre-mer). Quelque 3 939 communes y sont classées (dont 36 communes en Guyane et Martinique) sur les 36 783 communes françaises (avec celles des DOM), soit près de 11 % des communes françaises. Ils couvrent 7 389 300 ha de superficie (dont 287 700 ha outre-mer) et accueillent 3,2 millions d'habitants (dont 108 100 habitants ultra-marins).

### LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX



En matière de gouvernance, la gestion des parcs (Cf. graphe du « système participatif dans le fonctionnement du parc », ci-après) article :

- un socle de « démocratie électorale » (vote d'un programme annuel et du budget au sein du conseil syndical) et participative (implication de la population dans la définition de la charte et la participation aux projets des territoires à travers la société civile, associations, réseaux ; etc.) ;
- la définition d'un projet de territoire, basée sur des missions déclinées dans la charte et les statuts de son syndicat mixte de gestion, des objectifs et des moyens associés ;
- un processus d'évaluation obligatoire (bilans, révision de la charte et enquête publique) <sup>(1)</sup>.

La charte est donc l'outil central de mise en œuvre du projet de territoire et la gouvernance du parc, elle-même régie selon trois principes :

- « L'efficacité territoriale » : la gestion de territoire impulsée par un PNR s'appuie principalement sur la rédaction d'une charte renouvelable, traduction d'un projet partagé

(1) Note sur la gouvernance des PNR, Fédération des PNR.

puisque soumis à enquête publique, approuvé par les communes du parc, la (ou les) région(s) et départements concernés, les partenaires socioprofessionnels et associatifs, etc.

- « une compétence partagée entre l'État et les régions » : la procédure de création d'un parc appartient à une ou plusieurs région(s), de même que la révision de sa charte. Mais après approbation de la charte au niveau local, le projet est transmis au préfet de région et c'est le ministère de l'Environnement qui propose *in fine* son classement par décret. L'État participe également au financement du parc (à hauteur de 5 à 10 % du budget de fonctionnement selon l'ancienneté et la configuration locale) ;

- « la volonté de convaincre plutôt que contraindre » : l'action d'un parc dépend prioritairement de sa capacité à rassembler les acteurs autour d'un projet et d'en faire accepter les grandes lignes et les ambitions, voire les exigences, dans le cadre d'une concertation, destinée à ouvrir le débat autour d'un animateur, informer les parties prenantes et les sensibiliser aux enjeux du territoire <sup>(1)</sup>.

Quant aux liens spécifiques avec les autres structures d'aménagement du territoire (pays, agglomération, EPCI) :

- les nombreux EPCI, dont les communautés de communes, qui se sont créés dans le périmètre du parc à la suite des lois de 1992 <sup>(2)</sup> et 1999 <sup>(3)</sup>, sont systématiquement impliqués dans la concertation sur la charte (définition, enjeux, stratégie). Cette participation est d'autant plus importante qu'ils sont souvent dotés de compétences en matière d'aménagement de l'espace, voire de protection et de mise en valeur de l'environnement. Ces structures sont donc des acteurs à part entière du parc, qui, si elles peuvent orienter les grandes lignes de la charte, sont tenues de s'y conformer par la suite ;

- d'un parc à l'autre, et en fonction des instances de gouvernance mises en place, l'implication de ces acteurs peut varier : de l'association comme partenaires jusqu'à l'intégration comme membres.

---

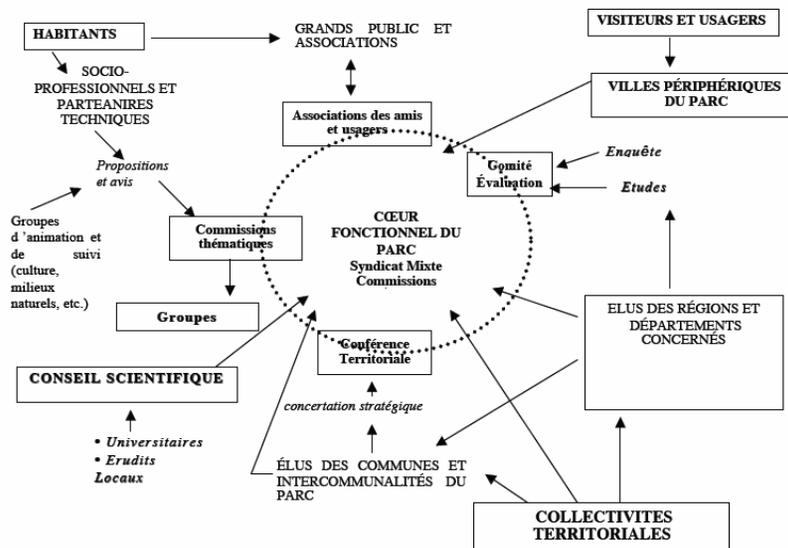
(1) *Éléments de présentation en ligne, Fédération des PNR.*

(2) *Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « loi Joxe ».*

(3) *Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».*

15/02/05

**Système participatif dans le fonctionnement du Parc**



Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Sur le plan de l'ingénierie, la structure pilote et d'animation (le syndicat mixte) s'appuie, pour mettre en œuvre le projet, sur son directeur et une équipe de permanents (de 25 à 30 personnes en moyenne), constituée le plus souvent d'agents titulaires ou contractuels de la fonction publique territoriale, portée par des commissions ou groupes thématiques et un bureau très impliqués.

**b) Évolutions et perspectives <sup>(1)</sup>**

Au plan de la gouvernance institutionnelle, alors que la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 institue les communes et intercommunalités comme 2<sup>e</sup> échelon phare de la gouvernance locale (après le pôle départements - régions et aux côtés des métropoles), les PNR doivent trouver leur place dans les nouveaux rapports qui vont se tisser entre les collectivités territoriales. Pour cela, ils devront s'inscrire dans de nouvelles formes de partenariats avec les acteurs locaux, en ouvrant la réflexion sur les liens à privilégier au sein des nouveaux maillages, leur formalisation et la pérennisation des ressources financières et humaines, etc.

Dans le même temps, devront donc être considérées les questions du positionnement des EPCI dans les organes de gestion des parcs (syndicats mixtes) et de la juxtaposition ou complémentarité des compétences de chaque partie prenante.

En outre, l'élaboration conjointe entre les départements et les régions de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (cf. tableau présenté dans la partie B.1. b) devrait impacter les PNR et par ailleurs, encourager leur participation à la

(1) Sources : Note de contexte- Séminaire des parcs naturels régionaux Forcalquier-Lurs 7-8 juillet 2011. Fédération des PNR. Mission « Avenir des parcs », juillet 2011 et Parcs. Le Magazine de la Fédération des PNR de France - Décembre 2010 - N° 66. Débat « Les budgets des Parcs naturels régionaux : entre pérennité et fragilité ? »

définition des orientations stratégiques et organisationnelles portés par ces nouveaux schémas (phase de concertation préalable, phase d'élaboration, etc.).

En matière de financements, au moins trois évolutions institutionnelles récentes pourraient impacter le fonctionnement et l'action des parcs :

- la contractualisation croissante entre Union européenne, État et collectivités territoriales, qui brouille quelque peu les projets portés par les PNR dans le cadre des chartes ;

- la montée en puissance des dispositifs d'appels à projets, qui favorise le développement d'un contexte concurrentiel entre les divers acteurs du territoire ;

- la diminution, sinon la raréfaction des financements publiques, notamment à l'échelle des départements qui voient leurs compétences (et donc leur engagement financier) s'accroître sur le plan social, ce qui peut impacter directement le soutien des conseils généraux aux structures locales...

Le pilotage et le fonctionnement d'un PNR prévoit non seulement la définition d'une charte pour la mise à plat, puis la mise en œuvre de son projet de territoire, mais aussi la révision de cette charte au bout de 12 ans, pour en mesurer l'impact et la pertinence. La démarche d'évaluation, y compris en matière d'incidence de la politique du parc sur la gouvernance locale, fait donc partie intégrante du pilotage du projet de territoire. Or la complexification des systèmes d'actions dans les territoires ruraux ne facilite pas l'analyse de l'impact des actions du parc. De même, la hausse des pressions et contraintes sur ce territoire (changement climatique, évolution de la société et des comportements des habitants et usagers...) rend de plus en plus difficile les analyses et donc l'évaluation de son action. Il y a, sur ce registre, un enjeu important pour les parcs, qui est certes fortement méthodologique et culturel, mais qui est essentiel pour le maintien d'une gouvernance de qualité et la pérennisation de l'outil PNR.

Dernier point à prendre en compte pour les deux décennies qui viennent, l'évolution des contextes. La politique des PNR est née à la fin des années 60 dans un contexte très particulier : prédominance de l'action de l'État dans les territoires (politique d'aménagement du territoire, etc.) et faible présence de l'intercommunalité, développement économique et forte croissance démographique autour des agglomérations, etc. Quarante ans plus tard, la décennie 2000 a montré d'importants changements dans les territoires ruraux : quasi couverture du territoire national par l'intercommunalité à fiscalité propre (EPCI) et les pays, développement et diffusion des approches innovantes de développement rural (à la faveur des démarches de type LEADER, le recours à l'ingénierie locale, développement des appels à projets...), développement démographique dans une partie importante des territoires ruraux avec son corollaire, l'augmentation de la place des habitants et des usagers d'espaces naturels et ruraux dans la gouvernance locale (forte présence du tissu associatif, développement des outils de concertation et de gestion des conflits d'usages...), développement des enjeux liés aux changements climatiques ou des comportements des populations, pour ne citer que ces points. Aussi, les 46 PNR sont confrontés à la nécessité de renouveler voire mieux différencier leur forme d'action et leur place dans un système d'acteurs qui s'est fortement diversifié et densifié. C'est ici un défi majeur qui est soulevé et qui vient d'être relevé par le réseau des parcs <sup>(1)</sup>.

---

(1) Depuis un an, les parcs réfléchissent à leur avenir avec l'aide de chercheurs, de personnalités. L'objectif est d'aboutir à un texte d'orientation politique sur l'avenir des parcs au printemps 2012 qui posera de nouvelles ambitions pour anticiper les grands enjeux de société et les grandes évolutions de leurs territoires (plus de détail sur : <http://www.parc-naturels-regionaux.fr/>).

## B. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALISÉES

### 1. L'appel à projets des pôles d'excellence rurale (PER)

Les pôles d'excellence rurale (PER)<sup>(1)</sup> ont été lancés lors d'un premier appel à projet en décembre 2005 dans le but de soutenir « des initiatives locales créatrices d'emplois, innovantes et fondées sur des partenariats public-privé ». Quatre thématiques ont été proposées pour la première vague : la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques, la valorisation et gestion des bio-ressources, l'offre de services et accueil de nouvelles populations, les pôles technologiques, pour des productions industrielles et artisanales. Le succès du premier appel à projet et les résultats des premiers PER ont permis le lancement d'une seconde vague qui a mis l'accent sur deux nouvelles thématiques issues des Assises des territoires ruraux<sup>(2)</sup> : l'offre de services et l'activité économique durable.

L'originalité de la démarche réside dans la nouvelle vision de l'aménagement qui lui est attachée à travers des projets définis localement, répondant aux besoins des territoires et mis en œuvre par les acteurs eux-mêmes (trois des sept caractéristiques des programmes LEADER). Le deuxième élément caractéristique repose sur le modèle des pôles de compétitivités privilégiant des partenariats public-privé et la relation avec les entreprises.

Ainsi, pour obtenir une labellisation, source de financements de l'État, pour les porteurs de projets, la localisation PER en zone rurale est indispensable (zone de revitalisation rurale - ZRR ou en dehors d'une aire urbaine de plus de 30 000 habitants).

La réactivité et la capacité des territoires ruraux à construire des projets structurants pour leur territoire et à nouer des partenariats souvent fédérés par un élu local dit moteur sont à l'origine du succès de la première vague de l'appel à projet.

D'un point de vue quantitatif, on dénombre pour la première vague lancée en 2005, 379 pôles labellisés (357 engagés) et 235 millions d'euros attribués par l'État aux PER durant la période 2007-2009 (600 000 euros de financement versés en moyenne pour les PER labellisés. Près de 150 PER ont été labellisés lors de la deuxième vague de l'appel à projet de 2010<sup>(3)</sup>.

Le cahier des charges de l'appel à projet<sup>(4)</sup> précisait l'importance de trois critères d'évaluation<sup>(5)</sup> :

- la place de l'emploi dans le projet, à travers la création directe ou indirecte, les retombées économiques sur le territoire et la contribution du projet à la création ou reprise d'entreprises ;

- le développement territorial durable avec les impacts du projet sur les ressources en eau, la biodiversité, les paysages ainsi que sur les espaces en matière d'occupation des sols ainsi que sur la cohésion sociale et territoriale ;

- l'ancrage du projet dans un territoire rural particulièrement dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

---

(1) Voir détail sur : <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/>.

(2) Les Assises des territoires ruraux ont débuté en octobre 2009 et se sont achevées en février 2010.

(3) Décret n° 2011-1019 du 25 août 2011, le label pôle d'excellence rurale (PER) a été attribué à 149 projets.

(4) Circulaire PER du 15 décembre 2005.

(5) Guide des bonnes pratiques des Pôles d'Excellence Rurale, DATAR, DGPAAT, 1<sup>er</sup> avril 2010.

### LA CARTE DES PER PREMIÈRE VAGUE 2005



En matière de gouvernance, les PER reposent sur :

- un partenariat public-privé obligatoire ;
- un ou plusieurs EPCI, pays, parc(s) naturel(s) régional(aux) ou groupe(s) d'action locale, qui se porte(nt) garant(s) du partenariat public-privé : la conclusion de la convention de partenariat, la confirmation des premiers financements extérieurs, et la plus grande partie du projet doivent pouvoir être réalisées dans les 24 mois qui suivent le démarrage de l'opération ;
- les porteurs du projet doivent démontrer leur capacité à assumer son fonctionnement.

L'analyse des modalités de gouvernance et de portage, montre l'importance de six types de structures d'aménagement du territoire : 46 % sont des EPCI, 30 % des pays, 5 % de PNR, 4 % des GAL, 6 % des départements, 8 % des associations.

Sur le plan de l'ingénierie territoriale, l'enquête menée et le rapport produit par EDATER <sup>(1)</sup> en 2008 mettent en exergue le manque ressenti en matière de ressources humaines particulièrement en milieu très rural et/ou pour les communautés de communes, d'une taille plus réduite et moins dotées en ingénierie interne que d'autres (syndicat mixte de pays ou de parc). Elles confirment l'importance de l'ingénierie locale pour le succès des opérations - le personnel technique existant au sein de la structure chef de file (près de 90 % des réponses) ; le personnel technique d'une autre structure (42 % des réponses) ; un bureau d'étude privé (cité par un tiers des porteurs questionnés).

L'appel à projet s'inscrit dans une volonté d'utiliser les ressources locales pour le développement des territoires. En effet, il a été constaté d'une part, que les pôles permettaient, grâce à un « effet label », la reconnaissance du travail des acteurs locaux ; et d'autre part, qu'ils avaient un rôle d'impulsion des projets, grâce à un apport de financements d'État <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, la volonté de privilégier les partenariats publics-privés a contribué à développer une dynamique territoriale et la création d'un « effet réseau » au plan local.

Pour les financements accordés aux PER, sur les 235 millions d'euros attribués par l'État, 175 millions proviennent d'un « fonds mutualisé ministériel » qui a été nourri par une dizaine de ministères différents :

- un complément est attribué par plusieurs autres sources dont la dotation de développement rural (DDR) et la dotation globale d'équipement (DGE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le programme européen LEADER...

- si celle-ci est difficile à évaluer, l'implication financière des conseils généraux et régionaux dans les PER a pu être un facteur déterminant de leur succès <sup>(3)</sup>,

- les pôles ont pu en moyenne bénéficier de 600 000 euros mais la multiplication des fonds n'a pas favorisé la lisibilité et a alourdi la charge administrative pour les porteurs de projets,

- par décret n°2011-1019 du 25 août 2011, le label PER a été attribué à une 2<sup>e</sup> génération de projets, au nombre de 149. Si les thématiques liées au patrimoine et au tourisme ont été jusque là privilégiées, la nouvelle sélection a été davantage axée vers les services au public et l'emploi.

## **2. L'appel à projets « LEADER »**

L'approche « LEADER » est la méthode retenue par l'Union européenne pour atteindre les objectifs de sa politique de développement rural. En France, elle est constituée de l'axe 4 du programme de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013 cofinancé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En effet, grâce à des partenariats locaux, une approche participative et une interaction entre différents secteurs, le programme LEADER doit révéler le potentiel des territoires et un positionnement thématique ciblé des projets.

---

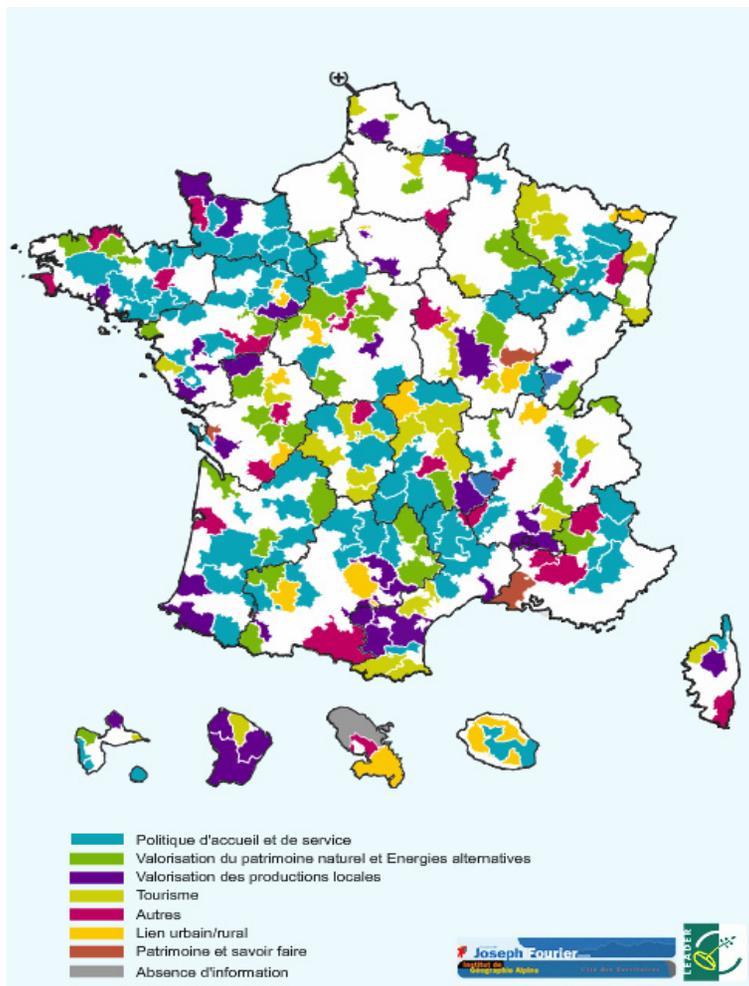
(1) *Bilan de PER pour le compte de la DATAR, Rapport EDATER, Décembre 2008.*

(2) *Note de synthèse « Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets de territoires », commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, M. Rémy Pointerau, sénateur, 16 septembre 2009.*

(3) *Bilan de l'appel à projets relatif aux pôles d'excellence rurale (PER).*

La sélection des 223 <sup>(1)</sup> GAL français 2007-2013 a été réalisée sur la base d'appels à projets régionaux, à partir d'un cadre méthodologique national (circulaire DGFAR C2007-5024 du 30 avril 2007).

### CARTE DES TERRITOIRES LEADER 2007-2013



On dénombre ainsi 204 GAL dans l'hexagone, 4 en Corse, 2 à La Réunion, 4 en Guyane, 6 en Guadeloupe et 3 en Martinique<sup>(2)</sup>. Les GAL concernent 11,5 millions d'habitants dans les pays, 280 000 habitants dans les parcs naturels régionaux (PNR) et 220 000 habitants dans les autres territoires.

(1) Ils étaient 40 en 1989, 179 en 1994, 140 en 2000 (voir la note de l'Association de promotion et de fédération des pays : « Généraliser LEADER pour la politique de développement des territoires après 2013 », mars 2011).

(2) « Leader 2007-2013, guide de gestion », ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Le rôle des GAL est de faire participer différents secteurs socio-économiques de la communauté locale, d'élaborer des stratégies intégrées de développement rural, de sélectionner des projets et de leur octroyer des subventions pour mettre en œuvre les stratégies locales, partager les informations et l'expérience acquise, dans le cadre de rapports, par la mise en réseau et par la coopération.

La gouvernance des GAL est très souvent animée par des structures préexistantes, les pays ou des PNR, afin de favoriser la cohérence avec les territoires organisés en termes de périmètre, de stratégie, d'institutions et d'animation. Le comité de programmation est l'organe décisionnel. Il est constitué de partenaires locaux du territoire, représentatifs des différents milieux socio-économiques concernés par la stratégie LEADER du territoire.

Une équipe technique (*a minima* 1,5 ETP pour la génération 2007-2013) constitue la cellule d'animation et de gestion qui assure la mobilisation sur le terrain et le suivi technique et administratif des dossiers présentés au comité de programmation (accompagnement au montage, recherche de financement, suivi de l'instruction, demande de paiement, etc.).

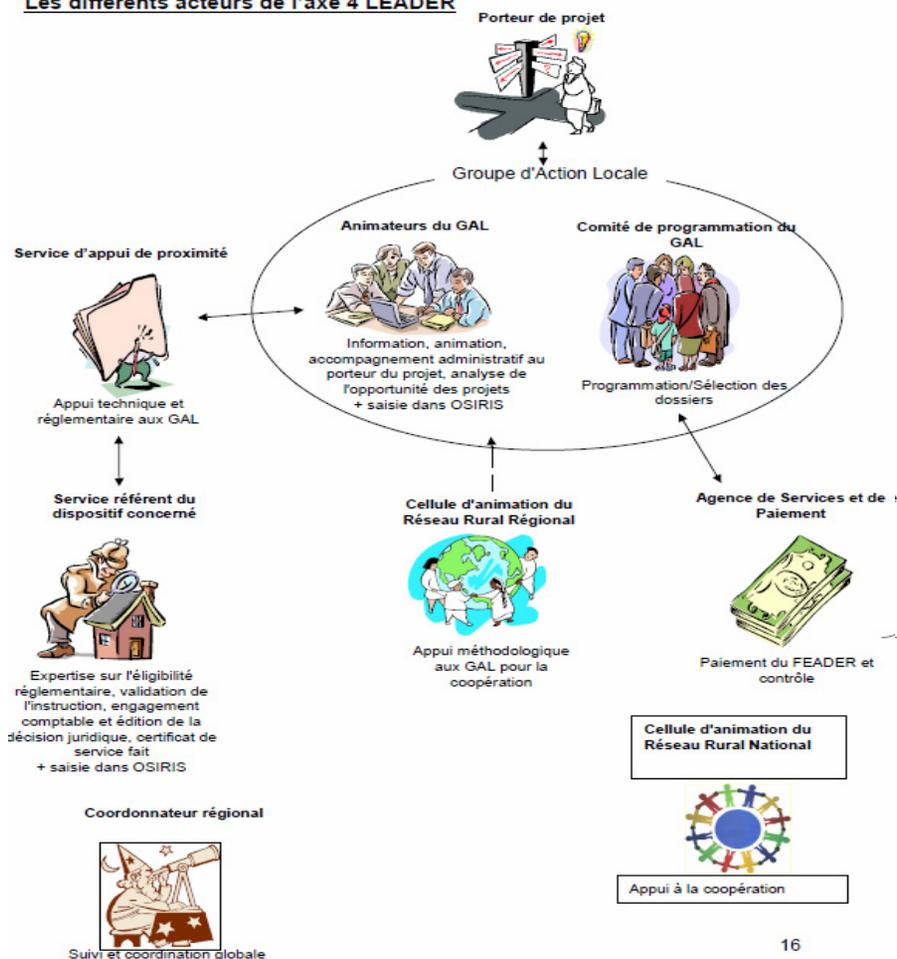
Les porteurs de projets sont des acteurs locaux (des personnes privées, entreprises ou agriculteurs, sylviculteurs, hébergeurs touristiques, des associations, des collectivités, parcs, pays, EPCI...) qui initient des actions sur le territoire et dès lors participent à la stratégie mise en œuvre par le GAL.

Un « Service d'appui de proximité » existe pour chaque GAL et lui apporte une aide dans le processus de traitement administratif d'un dossier. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, les services d'appui de proximité des GAL étaient en général les directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF), directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA) ou directions départementales des Territoires (DDT).

Un « Service référent » réalise l'instruction réglementaire pour la demande d'aide, l'engagement comptable et l'instruction réglementaire pour le paiement de la subvention. Ce service est en général le même que celui chargé par ailleurs de l'instruction des dossiers pour le même dispositif mis en œuvre hors LEADER.

Un « Service coordinateur régional » assure un suivi d'ensemble de l'axe LEADER dans la région en pilotant l'« organisation administrative » nécessaire à la bonne mise en œuvre de LEADER grâce à une harmonisation des procédures, des formations sur la gestion, l'éligibilité réglementaire, une coordination des interventions des différents acteurs de LEADER (services d'appui de proximité, des services référents, de l'Agence de services et de paiements - ASP, et de la cellule d'animation du réseau rural régional). L'ASP, issue de la fusion du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et de l'Agence unique de paiement (AUP), constitue l'organisme payeur des fonds FEADER.

## Les différents acteurs de l'axe 4 LEADER



Source : LEADER 2007-2013- Guide de Gestion, 2010, ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la pêche <sup>(1)</sup>.

Le groupe d'action locale (GAL) n'a pas d'existence juridique en soi. Il s'appuie donc sur une structure juridique existante. Deux cas peuvent se présenter :

- soit il existe déjà une structure juridique à laquelle le territoire du GAL peut se rattacher (syndicat mixte de pays ou de PNR, etc.) ;
- soit le GAL s'appuie sur une structure, associative le cas échéant, créée pour l'occasion autour de ce territoire de projet.

Le GAL est chargé de la mise en œuvre de la stratégie de développement financée par le FEADER autour d'une priorité ciblée. Les actions programmées dans le cadre de

(1) [http://www.europe-en-auvergne.eu/public/upload/files/LEADER/guide\\_gestion\\_LEADER\\_13\\_01\\_2010.pdf](http://www.europe-en-auvergne.eu/public/upload/files/LEADER/guide_gestion_LEADER_13_01_2010.pdf)

LEADER doivent apporter une valeur ajoutée en termes de méthodologie (émergence de nouveaux partenariats) ou de contenu (impact pour le territoire).

Les subventions émanent de l'Union européenne et des États membres concernés. Dans la plupart des cas, la subvention ne représente qu'une partie du coût total du projet, le bénéficiaire devant également apporter sa contribution. Les dépenses de fonctionnement des GAL sont également cofinancées par l'Union européenne et par les autorités de gestion nationales ou régionales.

La mesure du volet régional du FEADER <sup>(1)</sup> dédiée aux moyens d'animation et de fonctionnement du GAL est la mesure 431 : « animation/fonctionnement ». Le montant qui lui est consacré est de 20 % maximum du montant total de la dépense publique prévue dans la maquette du GAL (part nationale + part FEADER).

Les dépenses d'animation et de fonctionnement du GAL sont éligibles si elles sont réalisées :

- par la structure porteuse du GAL elle-même ;
- par un organisme tiers (déléataire) que la structure porteuse peut éventuellement mandater pour l'animation et/ou le fonctionnement du GAL dans le cadre d'une délégation de ses fonctions ou sélectionner par appel d'offres (prestation).

Régulièrement évalués aux plans local, national et européen, les dispositifs LEADER portent sans doute depuis plus de vingt ans l'approche la plus originale du développement rural (notamment organisée autour des sept caractéristiques clefs mentionnées ci-dessus), mais sa mise en œuvre, régulièrement modifiée <sup>(2)</sup> et le poids de l'ingénierie administrative <sup>(3)</sup> qu'elle implique aux différents échelons géographiques semble diminuer partiellement ses effets bénéfiques. Une prochaine évaluation nationale devrait vérifier ce point <sup>(4)</sup>, mais d'ores et déjà, les projets de règlements de la Commission européenne <sup>(5)</sup> concernant le développement rural reconduisent la mobilisation de cette approche et suggère de diffuser la méthodologie des GAL à la mise en œuvre des programmes qui seront financés avec le FEDER.

### C. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX

Les gouvernances locales dans les territoires ruraux s'articulent avec des « cadres de référence » à des échelons territoriaux supra-locaux. Trois sont en particulier étudiés ci-après : l'échelon départemental, l'échelon régional et l'échelon des massifs de montagne <sup>(6)</sup>.

---

(1) *Axe 4 / LEADER - Assurer l'élaboration et l'animation de stratégies locales, en cohérence avec l'ensemble du développement rural - Mesure 431 (animation et fonctionnement).*

(2) *Financements européens multi-fonds de 1989 à 1999 puis FEOGA et FEADER après ; subvention globale complète de 1989 à 1994 et codécision entre le niveau local et l'Union européenne, mais gestion par mesures avec les SGAR et le local de 1994 à 1999 puis entre la DATAR, le CNASEA et les territoires de 2000 à 2006 puis avec le ministère de l'Agriculture et les DRAAF et les territoires après 2007.*

(3) *Rapport 2010 de la Cour des comptes européenne.*

(4) *Étude du ministère de l'Agriculture en cours.*

(5) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm).

(6) *On pourra fort utilement se reporter au rapport d'évaluation du lot A pour les référentiels à l'échelon national. Par ailleurs, concernant l'échelon constitué par les massifs, il est intéressant de mentionner l'existence du terme « macro-territoires » ou « macro-région » que commence à utiliser l'Union européenne pour certains programmes mis en œuvre à l'échelle des grands ensembles géographiques tels les bassins fluviaux comme le Danube ou le Rhône, les mers intérieures telle la Baltique, etc.*

## 1. L'implication des départements

### a) *État des lieux* <sup>(1) (2) (3)</sup>

Avant les lois de décentralisation (en 1982 <sup>(4)</sup> et 1983 <sup>(5)</sup>) et la création des pays (en 1995 <sup>(6)</sup>), les départements apparaissent comme les intervenants prioritaires dans les espaces ruraux. Mais les lois de décentralisation, puis les lois « Pasqua » et « Voynet » précitées de 1995 et 1999, ont encouragé le développement des groupements intercommunaux de plus en plus grands et ont renforcé le rôle des régions, responsables notamment de la négociation des contrats de plan – puis de projets avec l'État (CPER).

À la fin de la décennie 2000, les départements interviennent principalement sur des compétences clefs telles que celles portant sur les politiques sociales, de solidarité et de la santé (logements sociaux, RMI-RSA...) ou celles concernant les équipements scolaires (second degré) et les transports interurbains, et ceci, en ville comme en milieu rural.

En milieu rural, ils ont cependant maintenu une intervention spécifique en faveur de l'équipement rural et du développement agricole (hydraulique, aménagements fonciers, soutien à l'activité en général telle l'installation des jeunes...), mais aussi dans le domaine de la voirie, l'électrification, l'assainissement et l'alimentation en eau potable. Ils sont en outre fortement impliqués dans les technologies de l'information et de la communication (TIC).

En matière d'environnement et de tourisme, ils sont impliqués dans la gestion des espaces naturels sensibles (ENS), de la ressource en eau et des déchets et aussi la mise en valeur des itinéraires touristiques, sachant que les comités départementaux du tourisme (CDT) sont financés par les conseils généraux à hauteur de « 86 % de leur budget » <sup>(7)</sup>.

Enfin, les compétences départementales recoupent au moins en partie les compétences régionales en matière d'animation culturelle et sportive, de soutien à l'économie locale (PME), sur laquelle les régions sont déjà très engagées et d'appui à la création des chartes intercommunales.

En matière de gouvernance, cette juxtaposition potentielle « *peut entraîner des contradictions ou des phénomènes de surenchères, s'il n'y a pas concertation* » <sup>(8)</sup> et, au final, brouiller l'organisation locale de développement rural.

À côté des interventions sectorielles individualisées, il convient de noter l'existence d'un outil d'intervention de type contractuel en faveur des acteurs locaux (institutionnels ou

---

(1) *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural. Convention d'étude entre le ministère de l'Agriculture et de la pêche (direction de l'Espace rural et de la forêt) et le Commissariat général au Plan d'une part, et l'Unité mixte de recherche de l'INRA - ENESAD, juillet 2001.*

(2) Site de l'Assemblée des départements de France : <http://www.departement.org/vos-departements/les-missions-des-departements>.

(3) *Revue Intercommunalités*, n°125, été 2008- AdCF. Dossier « Relations conseils généraux et communautés. Pacte territorial ou lutte d'institution ? » - Partie « Les outils contractuels régulant les relations entre conseils généraux et communautés de communes », p.9. Revue accessible en ligne à partir du site d'ETD : [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain\\_site/Espaces-thematiques/Organisation-territoriale-et-politiques-territoriales/Actualites/Departements-et-intercommunalites](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Espaces-thematiques/Organisation-territoriale-et-politiques-territoriales/Actualites/Departements-et-intercommunalites).

(4) *Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*

(5) *Loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, qui établit la répartition des compétences entre les collectivités.*

(6) *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (« LOADT ») du 4 février 1995.*

(7) *Assemblée des départements de France (ADF), site internet.*

(8) *Convention d'étude Commissariat général du Plan et direction de l'Espace rural et de la forêt (DERF) du ministère de l'Agriculture, 2001.*

économiques), décliné sous des formes extrêmement diverses selon les lieux : contrats de développement économique, contrats départementaux de développement et d'aménagement (CODA), contrats globaux de développement, contrats de terroir, ou encore contrats de territoires (avec les PNR dont ils sont souvent membres et financeurs, ou avec les pays ou EPCI par exemple). Ces dispositifs permettent aux conseils généraux d'accompagner financièrement les porteurs de projets dans la mise en œuvre concrète, les études préalables et le suivi des actions définies. Ils supportent aussi, le plus souvent, une partie des frais d'ingénierie (prise en charge même partielle des chargés de mission ou agents de développement, dans le cadre de « chartes intercommunales »...). Signés pour des périodes en général inférieures à 5 ans, et en fonction de leur couverture territoriale (variable), ces contrats « *soit encouragent l'intercommunalité rurale, soit favorisent l'articulation entre communes rurales et villes moyennes* »<sup>(1)</sup>.

En termes de modalités financières, la péréquation a été dans la décennie 2000 un principe appliqué par une majorité de conseils généraux dans le cadre des contrats signés avec les structures intercommunales. Les dotations accordées par exemple par l'Aisne, la Loire-Atlantique, la Manche, la Moselle, le Puy-de-Dôme ou la Somme sont ainsi réparties entre les collectivités en tenant compte de leur potentiel financier, du nombre d'habitants, de la superficie, pression fiscale, effort fiscal, longueur de voirie communale, nombre de logements sociaux, revenu par habitant, perte de population, perte d'emplois..., de façon à garantir « *une solidarité et une cohérence territoriale* »<sup>(2)</sup>.

### ***b) Évolutions et perspectives***

Au final, on retiendra que les départements s'impliquent dans la gouvernance des territoires ruraux prioritairement à travers leur intervention dans la création des chartes intercommunales (compétence partagée avec les régions) et leur engagement dans la signature de contrats d'objectifs avec les territoires et porteurs de projet (notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire). Mais cette implication dans le développement rural perd parfois en lisibilité du fait de l'existence de dispositifs similaires de niveau régional ou territorial, de la juxtaposition de compétences départementales et régionales et plus récemment en raison de la mobilisation des crédits et politiques départementales en direction de compétences et besoins renforcés dans le champ des politiques sociales et de solidarité.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 devrait induire par ailleurs plusieurs types d'effets sur les départements dont l'avenir est étroitement lié à celui des régions :

- des conseillers territoriaux devraient se substituer aux conseillers généraux et régionaux à partir de mars 2014 (article 1<sup>er</sup>). Ce remplacement se ferait par un mode de scrutin privilégiant l'approche cantonale traditionnelle ;

- la loi définit un nouveau régime des compétences : maintenue pour les seules communes, la clause de compétence générale sera remplacée, pour les départements et les régions, par des compétences d'attribution. Une future loi devra clarifier la répartition des compétences entre collectivités ;

- afin de clarifier et rationaliser leurs interventions publiques et leur organisation (services), les départements et les régions auront la possibilité d'élaborer conjointement un projet de « schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services » ;

---

(1) Idem.

(2) *Revue Intercommunalités*, n°125, été 2008.

- les mécanismes de compensation mis en place par la loi de finance du 30 décembre 2009 (loi n° 2009-1673), supprimant la taxe professionnelle, assurent à chaque collectivité, *a minima*, le maintien de son niveau de ressources de 2010 à court comme à moyen terme.

Ainsi, en matière de gouvernance, l'éventuel regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales induira une remise à plat des partenariats locaux desquels conseils généraux et régionaux étaient parties prenantes (y compris par voie de contractualisation). Cela se fera dans le cadre du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services défini localement. La clarification des compétences à travers ce même schéma a pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'action publique et la lisibilité de la gouvernance des territoires concernés.

## 2. L'implication des régions

### a) *État des lieux*

La loi de décentralisation de 1983 et les compléments qui ont suivis ont attribué aux régions plusieurs grandes compétences en matière d'intervention économique, d'aides aux entreprises et d'innovation/recherche, dans le domaine de la planification régionale, de l'aménagement du territoire et des transports et dans le domaine de formation continue, de l'apprentissage et des équipements de formation (lycées). Les régions ont ainsi accédé progressivement au rôle d'« instances de coordination et de planification » du développement rural <sup>(1)</sup> ou de « chef de file en matière d'aménagement du territoire » <sup>(2)</sup>.

Sur le plan opérationnel, les conseils régionaux s'impliquent dans la mise en œuvre du développement local à travers la définition de divers documents d'orientation stratégique, dont le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT, « loi Voynet » de 1999), clé de voûte des politiques régionales en matière d'aménagement et certains documents plus récents ou plus sectoriels (schéma régional de la biodiversité, « Agenda 21 » régional, schéma de l'éducation et de la formation, schéma régional du tourisme, schéma régional des transports...).

Les collectivités régionales ont également un rôle majeur d'appui à la création des pays et surtout les parcs naturels régionaux (dont ils prescrivent la création ou la révision de leurs chartes), eux-mêmes potentiellement impliqués lors de l'élaboration du SRADDT : « pour leurs nouvelles politiques territoriales, les Régions proposent en majorité de contractualiser sur la base d'un cadre unique pour l'ensemble des territoires de projet (agglomérations, pays, parfois PNR) qui comprend un nombre restreint de priorités stratégiques - entre 3 et 6 axes, dont « le développement économique » <sup>(3)</sup>.

En matière d'intervention économique, le positionnement des régions aux côtés des territoires a été légitimé par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales qui institue la région comme coordinatrice sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. En la matière, le principal outil d'intervention est un schéma régional de développement économique (SRDE), défini en concertation avec les acteurs locaux (collectivités et sphères socio-économiques).

---

(1) *Convention d'étude Commissariat Général du Plan et DERF, 2001, précitée.*

(2) *Association des régions de France, séminaire d'octobre 2009.*

(3) *Entreprises Territoires et Développement (ETD) - Les Notes d'ETD - janvier 2008.*

### ***b) Évolutions et perspectives***

Du point de vue de la représentation de la région au niveau local et de la répartition des compétences, on renvoie aux évolutions précédemment évoquées, instituées par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, qui concernent aussi bien les départements que les régions. On doit par ailleurs souligner que dans plusieurs régions, des « antennes techniques » ont été installées pour permettre un relais de proximité pour les acteurs ou le grand public (Rhône-Alpes, Centre...).

Du point de vue plus ciblé de l'intervention économique, l'étude réalisée par ETD en 2008 souligne à la fois l'implication de plus en plus grande des territoires de projet dans le développement économique local (notamment agglomérations ou pays ; mais aussi communautés de communes, voire PNR) et l'impact des « nouveaux cadres des politiques économiques associant régions et territoires ». Ainsi, au principal cadre de référence que constituaient les contrats de projets État-régions (CPER), et qui confortait le rôle du binôme État - région en matière d'impulsion économique, se serait substitué « *un nouveau cadre, plus fragmenté et autrement complexe* », ouvrant la voie à des partenariats divers <sup>(1)</sup>.

À l'origine de cette perte de lisibilité, interviennent plusieurs changements dont les conséquences interagissent :

#### **ÉVOLUTIONS RÉCENTES AYANT UN EFFET INDUIT SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE**

<b>Échelon concerné</b>	<b>Tendances-clés de la décennie 2000-2010 (liste non exhaustive)</b>
<b>National</b>	Recentrage des CPER autour de quelques champs d'intervention : la compétitivité, le développement durable et la cohésion sociale et territoriale mais adossement des CPER aux programmes opérationnels (PO) européens.
	Recul du volet territorial dans les contrats (moyens financiers moins importants et fléchage thématique).
	Multiplication des appels à projets (« <i>pôles de compétitivité, pôles d'excellence rural, maisons de l'emploi, etc.</i> »)
<b>Régional</b>	Renforcement, pour une grande partie des régions françaises, de politiques territoriales régionales spécifiques, en parallèle des actions menées avec l'État, qui aboutit à une augmentation des partenariats relatifs aux équipements, aux zones d'activité, à l'accompagnement des filières (« <i>avec les agglomérations</i> », notamment)...
	Recours croissant à la procédure d'appels à projets (« <i>veille économique, appui aux réseaux d'entreprise, économie sociale et solidaire etc.</i> »), ciblant ou non des structures locales.
<b>Départemental</b>	Positionnement des départements dans le champ du développement territorial, qui se traduit par une contractualisation grandissante avec les structures locales porteuses de territoires de projet, mais hausse du poids de l'action sociale et de solidarité dans la période 2008-2011.
<b>Territorial</b>	Implication de plus en plus forte des territoires de projet dans le champ économique (exemple développement de « <i>stratégies de développement économique par (...) certaines communautés de communes</i> »).

Source : EDATER 2011, d'après l'étude menée par ETD en 2008.

Mais différents rapports soulignent que si les politiques territoriales et dispositifs spécifiques (contrats de territoires, appels à projets, etc.) multiplient les opportunités pour les territoires de projets, ce mouvement rend aussi moins lisibles les articulations et la gouvernance locale.

(1) Les Notes d'ETD - janvier 2008.

### 3. La politique des massifs

#### a) État des lieux <sup>(1) (2) (3)</sup>

En France et depuis plus d'un demi-siècle <sup>(4)</sup>, les territoires ruraux situés en montagne font l'objet de considérations particulières, parce que soumis à des conditions de vie et des handicaps impactant leurs activités, au 1er rang desquelles l'agriculture.

Ils relèvent selon les cas de deux types de zonages officiels : les « zones de montagne » et les « massifs » :

#### ZONES DE MONTAGNE ET MASSIFS

Zones	Définitions de la loi (dite « loi montagne » n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) modifiée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, Titre V : Dispositions relatives à la montagne <sup>(6)</sup>	
	En métropole	Pour les DOM
« de montagne »	« communes ou parties de communes caractérisées par une <b>limitation</b> considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus : 1° Soit (...) à l' <b>altitude</b> 2° Soit (...) à la présence de <b>fortes pentes</b> 3° Soit à la <b>combinaison</b> de ces deux facteurs (...) ».	« communes et parties de communes situées à une <b>altitude supérieure à 500 mètres</b> dans le département de la Réunion et à <b>350 mètres</b> dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique.  Cela vaut aussi pour les communes et parties de communes situées à moins de 500 ou 350 mètres, mais plus de 100 mètres, dont la majeure partie du territoire présente des <b>pentés de 15 % au moins</b> ».
« massifs »	« <b>zone de montagne</b> et zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale »	« <b>un massif par département</b> , qui comprend exclusivement les zones de montagne »

Source : EDATER, 2011, d'après [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

En métropole, le massif comprend donc « les territoires d'altitude et les plaines, ce qui permet de mettre en place des projets d'aménagement de territoire plus pertinents » <sup>(6)</sup>. La trame communale reste la maille de base pour délimiter les « zones de montagne » selon la « loi montagne » du 9 janvier 1985 <sup>(7)</sup>.

La France <sup>(8)</sup> compte 6 massifs en métropole concernés par la « loi montagne » du 9 janvier 1985 : Alpes, Pyrénées, Massif Central, Vosges et Jura, dont le périmètre couvre plusieurs régions. S'ajoutent à ceux-ci le massif de Corse et 3 massifs en outre-mer : Martinique, Guadeloupe et Réunion. Les massifs couvrent actuellement près de 29 % du territoire national et accueillent près de 8 millions d'habitants.

(1) Politique de la montagne. Portail de l'aménagement du territoire. DATAR <http://www.territoires.gouv.fr/politique-de-la-montagne>.

(2) Site de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) : <http://www.anem.org/index.php>.

(3) Site du pôle d'observation des territoires de montagne, au sein de l'Observatoire des territoires de la DATAR : <http://www.observatoire-montagnes.org/index.php>.

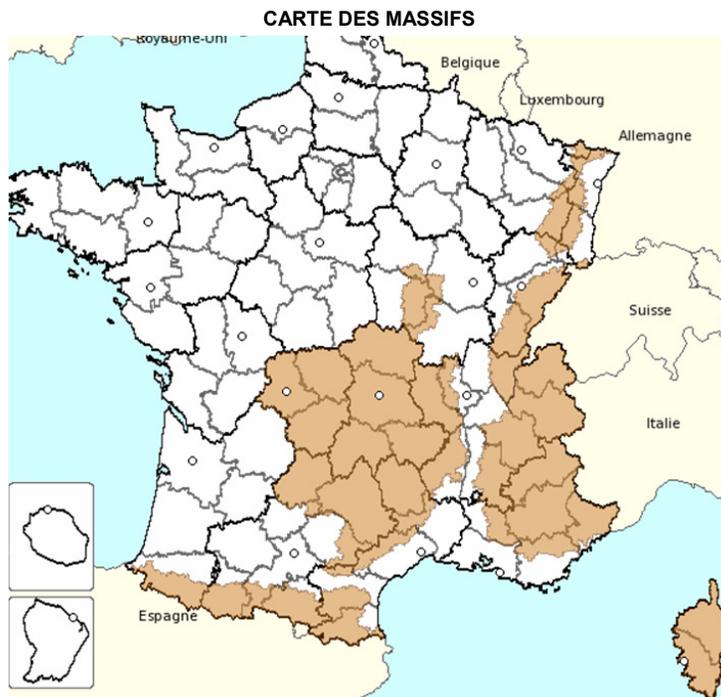
(4) Dès le XIXe siècle, puis en 1961 : création de la notion de « zone de montagne » cf. [http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne\\_2.php](http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne_2.php).

(5) <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068895&dateTexte=20110829> et <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000257340&dateTexte>.

(6) [http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne\\_2.php](http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne_2.php).

(7) « Montage et réforme des collectivités locales ». Note de l'ANEM - janvier 2009 (n° 09.09 PB/HH/GM/OR).

(8) D'après le portail de l'aménagement du territoire - DATAR et le site de l'ANEM.



Sur le plan institutionnel, deux lois confortent ces territoires. La « loi montagne » crée la notion de « massifs » et promeut une approche intégrée de la montagne en reconnaissant sa particularité et en instaurant une solidarité nationale de compensation des handicaps. Le développement de ces zones est alors pensé de façon globale, non seulement économique, mais également durable et considéré dans sa dimension potentiellement européenne. La loi sur le développement des territoires ruraux (« LDTR ») du 23 février 2005 (titre V) renforce les instances de gouvernance créées en 1985 et « l'organisation des acteurs locaux »<sup>(1)</sup>.

Du point de vue de la gouvernance, la politique de massif implique, aux côtés du préfet coordonnateur de massif, la participation de nombreuses collectivités territoriales et locales, dont 12 conseils régionaux, 48 conseils généraux, 659 intercommunalités et 6 200 communes. Les deux lois précédemment citées ont créé puis renforcé les organes de gouvernance propres aux territoires de montagne, qui permettent d'articuler l'échelon national avec celui de chaque massif, dont les « comités de massifs » et le « Conseil national de la montagne » (cf. tableau page suivante). Par ailleurs, deux associations permettent la représentation et la promotion des territoires de montagne sur la scène publique : l'ANEM - Association nationale des élus de montagne (association de représentation des collectivités locales de montagne, et de défense des enjeux propres à leurs territoires)<sup>(2)</sup> et Euromontana, l'association européenne pour les zones de montagne, officiellement créée en 1996, pour la promotion des zones de montagne et de leurs activités et ouverte aux problématiques plus globales du développement rural et du développement durable.

Deux types d'outils d'intervention sont mobilisés.

(1) *Politique de la montagne. Portail de l'Aménagement du territoire –DATAR.*

(2) Cf. [http://www.anem.org/fr/anem/roles\\_objectifs.php](http://www.anem.org/fr/anem/roles_objectifs.php).

Cinq massifs sont dotés depuis 2005 de « schémas interrégionaux de massif », d'aménagement et de développement, qui définissent la stratégie pour les 10 (voire 15) prochaines années de ces territoires, définie par les comités de massifs, soumise à l'approbation des collectivités régionales et à l'avis des collectivités départementales concernées.

Les « conventions interrégionales de massifs » constituent, quant à elles, le dispositif d'intervention de l'État en matière de politique territoriale de montagne. Elles sont définies en cohérence avec les contrats de projets État-régions (CPER) des collectivités régionales concernées et leurs programmes opérationnels (PO) européens. À l'heure actuelle, les conventions interrégionales négociées entre l'État et les régions le sont pour la période 2007-2013 (après une 1<sup>re</sup> série de conventions 2000-2006 plus « expérimentales »<sup>(1)</sup>).

Au final, associée à des organes de gouvernance qui lui sont propres et dotés d'outils d'orientation et d'intervention, la notion de massif est une approche typiquement française, renvoyant à un espace partenarial de prospective, d'aménagement et de développement spécifique à la montagne.

---

(1) Source : préambule de la convention interrégionale du Massif Central 2007-2013 - DIACT, 2007.

**PRINCIPAUX ORGANES DE GOUVERNANCE DES MASSIFS**

Niveau de représentation	Instances	Rôle	Composition
<b>National</b>	Le Conseil national de la montagne (CNM)	Instance consultative d'orientation de la politique de montagne, constituée d'une soixantaine de membres, présidée par le Premier ministre et dont le secrétariat est confié à la DIACT.  Selon la loi de 1985 : « Il est [également] consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire ».	Parlementaires, élus locaux, socioprofessionnels et associatifs, représentant des différents massifs
	Les préfets coordonnateurs de massifs	Représentants de l'État, intervenant en son nom au sein des comités de massifs qu'ils coprésident (aux côtés du président de la commission permanente du comité). Gèrent la mise en œuvre interrégionale de la politique de développement du massif.	L'un des préfets des régions intégrant le massif
<b>Interface</b>	Les commissariats de massif	Instances d'animation et de conseil de la politique de développement, portés par la DIACT, sous l'autorité des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). Assurent le secrétariat des comités de massif et coordonnent les différentes politiques de l'État au niveau du massif. Gèrent notamment la mise en œuvre des conventions interrégionales de massifs (CIM) et des programmes opérationnels (PO) européens (interrégionaux ou régionaux concernés par une politique de montagne).	Représenté par un commissaire de massif, lui-même sous l'autorité du préfet coordonnateur de massif  À noter : la Guadeloupe et la Martinique n'ont pas de commissariats de massifs puisque périmètres départemental et régional s'y confondent (pas de politique à coordonner). La Corse est dans le même cas (superposition du périmètre départemental et d'action en matière d'aménagement).
<b>Massif</b>	Les comités de massif (« pour le développement, l'aménagement et la protection du massif »)	Instances de proposition (notamment pour les régions et l'État) et de concertation qui fixe les objectifs et actions à privilégier. Doivent faciliter la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle de chaque massif. Sur le plan opérationnel, élaborent les schémas interrégionaux de massif.	Représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements + représentant des chambres consulaires, des parcs naturels nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et d'associations

Source : EDATER, 2011.

**b) Évolutions et perspectives <sup>(1) (2)</sup>**

Les réformes institutionnelles actuelles, qu'elles soient de niveau national ou supranational (à l'échelle européenne), pourraient avoir des incidences sur la politique de montagne et sa gouvernance.

Au niveau national, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 impactera vraisemblablement la gouvernance de ces territoires spécifiques dans la mesure où le découpage des « zones de montagne », tel que défini par la loi de 1985, suit le maillage communal. Puisque la loi va renforcer la structuration des territoires en facilitant les fusions de communes, se posera donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et intercommunalités. De plus, « l'intercommunalité de montagne devra vraisemblablement

(1) « Réforme territoriale. La fin du millefeuille ? », ANEM - Tiré à part pour la Montagne, n° 212, janvier 2011.

(2) « Montagne et réforme des collectivités locales », Note de l'ANEM - janvier 2009 (n° 09.09 PB/HH/GM/OR).

*surmonter un dilemme particulièrement délicat : soit atteindre un périmètre suffisant (et donc arrêté comme "pertinent" par le préfet) en termes d'opérationnalité et de population, tout en restant entre communes de montagne, soit se constituer en EPCI avec des communes qui ne sont pas forcément classées montagne »*<sup>(1)</sup>.

Au plan local, la politique de massif implique déjà les collectivités régionales et départementales dans des instances qui leurs sont propres (comités de massifs). Or, une incertitude subsiste sur « *la représentation future des élus de montagne* » parmi les *conseillers territoriaux élus en lieu et place des Conseillers régionaux et départementaux* »<sup>(2)</sup>.

Au niveau européen, les réformes de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion après 2013 pourraient également avoir une incidence, sinon directement sur la gouvernance, du moins sur le développement rural des territoires de montagne. D'une part, le développement rural « *fait partie intégrante* » de la PAC<sup>(3)</sup>. Or, l'évolution de la PAC après 2014 laisse des doutes quant au maintien ou non des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), jugées par certains indispensables au maintien d'une activité (notamment agricole) dans ces zones<sup>(4)</sup> et donc à leur développement en général. En outre, la nouvelle politique de cohésion, telle que préfigurée par le 5<sup>e</sup> rapport de cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne, redistribuerait les cartes en matière de prise en compte des territoires, en introduisant notamment un critère de densité comme condition possible de financement du handicap lié à la dimension montagne (au profit des territoires sous densifiés). C'est toute la question de la « *définition des zones de montagne* » qui est alors posée et de l'harmonisation de ces définitions au niveau européen<sup>(5)</sup>. Or, la délimitation de ces zones, tout comme leur organisation intrinsèque sont déterminants si l'on considère que « *les territoires de montagne se définissent par un besoin d'autonomie fort à l'échelon le plus proche du territoire mais aussi par un besoin de partenariat (pour transformer les surcoûts des conditions permanentes topographiques et climatiques en atouts)* »<sup>(6)</sup>.

#### **4. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) en milieu rural**

##### **a) État des lieux**<sup>(7)</sup>

Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

---

(1) Note de l'ANEM, janvier 2009.

(2) Tiré à part de l'ANEM, n°212, précité.

(3) « La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir », rapport de la Commission européenne de 2010. Cf. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_fr.pdf).

(4) « Une politique européenne pour la montagne », rapport d'information (n° 458 / 2010-2011) de M. Jacques Blanc, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat - 27 avril 2011. Cf. [http://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/recherche/rapport-une-politique-europ%C3%A9enne-pour-la-montagne-rapport-d039informa?search\\_source=taxonomy%2Fterm%2F2283%2F0](http://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/recherche/rapport-une-politique-europ%C3%A9enne-pour-la-montagne-rapport-d039informa?search_source=taxonomy%2Fterm%2F2283%2F0).

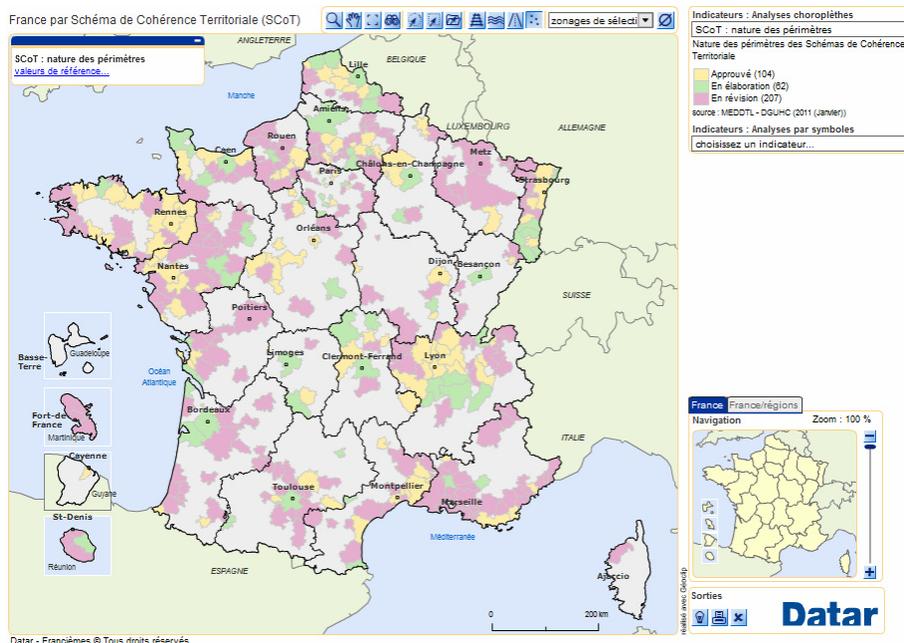
(5) Réponses au questionnaire de la consultation autour du 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Association européenne des élus de montagne (AEM) - 01/02/2011.

(6) ANEM, 2011, précité.

(7) Cf. site de l'Observatoire des territoires de la DATAR : <http://www.territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/politiques-publicques/organisation-du-territoire?ind=981>.

Instauré par la loi « SRU » du 13 décembre 2000, il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements <sup>(1)</sup>.

### ÉTAT D'AVANCEMENT DES SCOT EN FRANCE



D'un point de vue quantitatif on notera la présence au niveau national, de plus de 370 Scot (France entière), pour les uns approuvés (104), pour les autres en cours d'élaboration (62), pour les derniers en cours de révision (207) <sup>(2)</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'ensemble de ces Scot impliquait 18 067 communes <sup>(3)</sup>, soit près de 50 % des communes françaises. En 2009, un Scot rassemblait en moyenne 40 communes <sup>(4)</sup>.

En matière de gouvernance, les Scot sont généralement portés par un syndicat mixte (70 % des structures porteuses de Scot) ou un EPCI (30 % des structures porteuses), qu'il s'agisse de communautés d'agglomération, de communautés de communes et ou de communautés urbaines <sup>(5)</sup>. En dehors du pilotage dévolu aux collectivités locales, d'autres acteurs sont associés à l'élaboration du schéma : *via* le porter à connaissance (de l'État) ou dans le cadre d'une concertation (région, département, habitants...).

Pour ce qui concerne les territoires ruraux : sur l'ensemble des Scot, la part des schémas élaborés en zone rurale est assez faible : en 2009, on ne dénombrait que 17 % de

(1) DATAR : Observatoire des territoires, 2011.

(2) Données du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) et de la direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGHUC), janvier 2011.

(3) Liste de la composition communale des Scot, DATAR- janvier 2010.

(4) « Scot : quels chiffres en France et en Bourgogne ? », présentation d'ETD du 4 février 2010.

(5) Données d'ETD, février 2010.

Scot ruraux sur la totalité<sup>(1)</sup>. Or dans le cadre de la « loi Grenelle 2 », il est prévu de « généraliser les Scot à l'ensemble du territoire d'ici 2017 »<sup>(2)</sup>.

### PART DES SCOT RURAUX

(en %)

Types de Scot selon les territoires	Part au regard de l'ensemble
Scot d'agglomération	9
Scot entre agglomération et aire urbaine	17
Scot d'aire urbaine	39
Scot ruraux	17
Scot périurbains	17
Scot de grands territoires	1
Total	100

Source : « Scot : quels chiffres en France et en Bourgogne ? », présentation d'ETD, 4 février 2010.

Dans la lignée de ces dispositions, le gouvernement a lancé en 2010 un appel à projet pour encourager l'élaboration de Scot en milieu rural<sup>(3)</sup>. Et dans ce cadre, 13 territoires ont été retenus en 2010 (dont 10 hors Île-de-France)<sup>(4)</sup>.

Si les Scot ruraux restent peu nombreux en regard de l'ensemble de ces outils, la part des communautés rurales impliquées dans l'élaboration d'un Scot est un peu plus forte : selon une note de l'AdCF, « près de 40 % des communautés rurales participent à l'élaboration d'un Scot, en particulier, les communautés périurbaines (1/2) davantage que les communautés en frange ou avec un pôle (1/3), ou que les communautés sans pôle (20 %) », ce qui tiendrait à « la forte influence des centres urbains dans l'élaboration d'un Scot »<sup>(5)</sup>. Il convient en outre de souligner qu'à côté des Scot, les PNR disposent d'un outil voisin, le « plan de parc ».

### b) Évolutions et perspectives

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant sur l'engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle 2 ») renforce le rôle des Scot comme outil de développement et de l'aménagement durables des territoires. Ces instruments de planification, définis à l'échelle intercommunale, ont donc vocation à s'affirmer progressivement comme leviers majeurs de l'organisation du développement territorial.

Dans le même temps, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 devrait contribuer à réorganiser les collectivités autour d'un pôle communes - intercommunalités et ouvrir donc la voie à des évolutions en matière d'organisation territoriale et spatiale.

À l'aune de ces deux lois, deux questions pourraient être posées : celle de l'échelle pertinente de la planification et celle de la prise en compte « des spécificités locales ».

(1) Article en ligne d'ETD, « « Scot ruraux Grenelle » : un dispositif de subvention spécifique », Christopher de Laburthe, novembre 2010. [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain\\_site/Espaces-thematiques/Gestion-de-l-espace-Urbanisme/Actualites/SCoT-ruraux-Grenelle-un-dispositif-de-subvention-specifique](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Espaces-thematiques/Gestion-de-l-espace-Urbanisme/Actualites/SCoT-ruraux-Grenelle-un-dispositif-de-subvention-specifique).

(2) Cf. « Loi Grenelle 2. Ce que dit la Loi ». Grenelle de l'Environnement, novembre 2010.

(3) Cf. Site du Réseau Rural Français : <http://www.reseaurural.fr/breve/appel-%C3%A0-projets-scot-ruraux>.

(4) Circulaire « Appel à projets Scot ruraux »- 27 juillet 2010. Voir liste en annexe.

(5) « Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions », les Notes territoriales de l'AdCF, AdCF - Observatoire de l'intercommunalité, décembre 2009, p. 35.

## ANNEXE N° 3 : ENQUÊTE NATIONALE

Du 26 août au 23 septembre 2011, était menée une enquête nationale sollicitant l'expertise des principales parties prenantes impliquées dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement du territoire au niveau métropolitain sur le thème des modalités de gouvernance au sein des territoires ruraux.

L'appui de structures ou têtes de réseaux bien connues de ces acteurs (ETD, fédération des PNR...) a permis au consortium EDATER / Kurt Salmon de constituer une base d'environ un millier de contacts (voir la présentation de l'échantillon ci-dessous). *In fine*, plus de 190 participations ont pu être enregistrées.

Les analyses présentées dans les pages suivantes proposent une synthèse de ces réponses.

### A. INTRODUCTION MÉTHODOLOGIQUE : ÉCHANTILLON ET PRÉCAUTIONS DE LECTURE

#### 1. Présentation de l'échantillon

##### *a) Les acteurs ciblés*

Trois catégories d'acteurs ont été ciblées pour répondre à cette enquête : les élus de collectivités territoriales, les directeurs et chargés de mission de collectivités territoriales et certaines catégories d'agents de l'État (voir détail dans le tableau ci-dessous) directement concernées par les politiques territoriales.

**TABLEAU 1 : DÉTAIL DE LA STRUCTURATION DE L'ÉCHANTILLON CIBLÉ**

Structures	Nombre de cibles	% de la population mère
EPCI	325	14 %
Pays	174	47 %
PNR	46	100 %
Conseil général	92	92 %
Conseil régional	26	100 %
Sous préfet	214	90 %
SGAR	26	100 %
<b>Total destinataires directs</b>	<b>903</b>	<b>25 %</b>

**Lecture du tableau :** sur les 2 400 communautés de communes françaises (données 2009), 325, soit 14 %, ont été destinataires de cette enquête.

##### *b) Les répondants : 193 réponses à l'enquête*

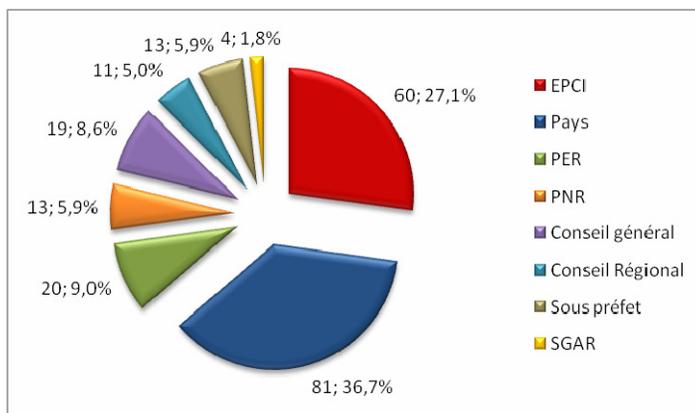
Parmi les trois grandes catégories ciblées, on dénombre 147 agents de collectivités territoriales, 26 élus de collectivités territoriales et 20 agents de l'État (voir détail ci-dessous).

**TABLEAU 2 : DÉTAIL DE L'ÉCHANTILLON RÉPONDANT**

Structures	Nombre de statuts	% dans l'échantillon répondant	% de réponses dans le nombre d'envoi	% des réponses dans la population totale
EPCI	60	31 %	18,5 %	2,4 %
Pays	81	42 %	46,5 %	28,3 %
PER	20	10,4 %	43,5 %	43,5 %
PNR	13	6,7 %	28,3 %	21,8 %
Conseil général	19	9,8 %	20,5 %	18,6 %
Conseil régional	11	5,7 %	42,3 %	42,3 %
Sous préfet	13	6,7 %	6 %	5,8 %
SGAR	4	2,1 %	15,4 %	15,4 %
<b>Total</b>	<b>221</b>			

**Nota :** le questionnaire permettait à chaque répondant d'identifier plusieurs statuts pour sa structure d'origine (exemple : un pays peut aussi accueillir un GAL Leader ou être porteur d'un projet labellisé PER). Ce tableau distribue l'ensemble des statuts identifiés par les répondants (statuts multiples).

**GRAPHIQUE N°1 : RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR TYPE DE STRUCTURE / LABEL**



## 2. Précautions de lecture

### a) Neutralisation du biais de subjectivité

À la marge, certaines questions (n°10a, 10b, 10c, 38, 45, 47, 48, 49), directement orientées vers l'évaluation de l'action / rôle de l'un ou l'autre des territoires de projets ou collectivités intervenant en faveur des territoires ruraux, font apparaître le risque de partis pris plus marqués qu'en moyenne (tendance à évaluer plus positivement sa propre structure).

Cette hypothèse de réponses plus favorables au type de structure pour lequel un acteur intervient est confirmée par le tableau ci-dessous qui mesure les écarts entre les réponses des enquêtés ayant un lien direct avec la structure évaluée et le restant des répondants.

Les écarts constatés sont significatifs pour les questions 10a (+10 points) et 10b (+12,5 points), très significatifs pour les questions 10c (+21 points) et 47 (+21,8 points) et majeurs pour les questions 45 (33 points) et 48 (+35,6 points).

**TABLEAU 3 : ÉCARTS ENTRE NOTATIONS MOYENNES  
« HORS LIEN DIRECT STRUCTURE » ET « LIEN DIRECT »**

Question	Note moyenne des réponses « hors lien direct structure »	Note moyenne acteurs « lien direct structure »	Écarts
10a.	54,2 % de 4 et de 5	64,3 % de 4 et de 5	10 points
10b.	60 % de 4 et de 5	72,5 % de 4 et de 5	12,5 points
10c.	56,1 % de 4 et de 5	77 % de 4 et de 5	21 points
38	43,6 % de « ++ » et « +++ »	74,8 % « ++ » et « +++ »	31,2 points
45	8 % « tout à fait »	41 % « tout à fait »	33 points
47	34,5 % de 4 et de 5	56,3 % de 5 et de 4	21,8 points
48	40,6 % de 4 et de 5	76,2 % de 4 et de 5	35,6 points

Afin de neutraliser cet effet de subjectivité, à chaque fois que l'écart mesuré est significatif, l'analyse des réponses exclut les répondants ayant un lien direct avec la structure évaluée.

### *b) Une rédaction favorisant une lecture rapide*

Afin de permettre une prise de connaissance rapide de cette synthèse, pour certaines réponses, l'intitulé original de la question posée est directement repris dans la réponse. Le détail des questions posées figure ci-après (partie C).

## **B. SYNTHÈSE DES RÉPONSES**

### **1. Facteurs facilitant ou freinant la dynamique de développement rural**

#### *a) Question 6*

Question 6 : **Chaque territoire de projets a ses spécificités. Au regard de votre expérience, quelles sont les plus déterminantes pour l'obtention d'une dynamique de projet et de résultats en matière d'aménagement et de développement des territoires ruraux ? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (0 étant la plus mauvaise note, 5 la meilleure).**

**À retenir** : le **portage politique** apparaît comme la condition la plus déterminante de la réussite d'un projet de territoire. L'existence d'une **stratégie de territoire et sa pertinence** sont identifiées comme des déterminants majeurs de même, à un degré moindre, que le **niveau de ressources et de compétences en ingénierie de projet**. Inversement le **niveau de ressources financières locales** n'obtient que 60 % de notation positive marquée.

**Classement par ordre décroissant des caractéristiques les plus déterminantes pour l'obtention d'une dynamique de projet** (plus de 60 % de notation 4/5 et 5/5):

- ♦ Très déterminant (entre 80 et 100 % de notation 4/5 et 5/5)

(1) le portage politique de la stratégie de territoire (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale...), (2) l'existence d'une stratégie de territoire, (3) la capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (pertinence), (4) niveau de ressources et de compétences en ingénierie.

◆ Déterminant (entre 60 et 80 % de notation 4/5 et 5/5)

(7) Implication des forces vives, (8) soutien du partenariat au projet de territoire (9) niveau de ressources financières locales.



### ***b) Questions 7 à 9***

**Question 7 : Selon vous, est-il possible de définir la taille « optimale » d'un territoire de projet ?**

**À retenir :** 77,5 % des répondants considèrent qu'il est difficile de définir la taille optimale d'un territoire de projet.

**Question 9 : Si non pouvez-vous préciser pourquoi ?**

**À retenir :** les répondants expliquent que la pertinence du dimensionnement d'un territoire de projets intègre un nombre de caractéristiques trop important pour qu'elle puisse être définie de manière « systématique ».

Le périmètre d'un territoire de projet se constitue « *ad hoc* », de manière empirique, en référence aux trois familles de facteurs suivants formant des équilibres variables en fonction de chaque territoire donné :

◆ Les caractéristiques socio-économiques et géographiques (proximité / éloignement des pôles d'emplois et d'influence économique - notion de « bassin de vie et d'emploi), atouts / attractivité du territoire (tourisme, patrimoine, paysages, environnement...), faiblesses (niveau de revenus des ménages, dynamisme économique endogène...) et éléments de cohérence du territoire (territoire vécu, histoire / culture commune, enjeux partagés...)...

◆ L'existence d'une conscience collective et d'une volonté des acteurs locaux (notamment politiques) de s'investir dans un projet commun. La plus ou moins forte nécessité de mettre en place une politique de développement local (enjeux de maintien d'emplois et services, déprise démographique...) et la capacité à travailler ensemble seront des facteurs favorisant à cet égard.

◆ Enfin, la nature même des actions à mener déterminera un ensemble de périmètres pertinents pour les actions à mener, variables en fonction des thèmes d'interventions concernés.

**Question 8 : Si oui, pouvez-vous préciser le dimensionnement en termes de nombre de communes et de population ?**

**À retenir :** 22,5 % des répondants estiment néanmoins qu'il est possible de définir la taille « optimale » d'un territoire de projet. Les niveaux plancher et plafond moyens en terme de population et nombre de communes proposés par les participants vont de 20 000 à 100 000 habitants et 25 à 75 communes.

### ***c) Question 10***

**Question 10 : Partant du principe que le territoire de projet présentant les caractéristiques optimales pour mettre en œuvre un projet de territoire rural obtiendrait la note maximale de 5 sur chacun des critères proposés, pouvez-vous noter chacun des principaux type de structure coopération intercommunale existants sur les 7 critères proposés, en fonction de leur caractère plus ou moins favorable à la conception et la mise en œuvre d'un projet de territoire rural de grande qualité ?**

**Nota :** afin de neutraliser le biais de subjectivité, les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

### Critère de Taille

**À retenir :** le dimensionnement des pays est considéré comme le plus adapté à la mise en œuvre d'un projet de territoire rural (3,5/5). Les territoires des EPCI (2,9/5) et, dans une moindre mesure, des PNR (3,2/5) sont jugés moins favorables.

**TABLEAU 4 (POUR RÉFÉRENCE) :  
DIMENSION DES PAYS, PNR ET EPCI EN MOYENNE NATIONALE**

	PNR	Pays	EPCI
<b>Population moyenne</b>	69 310 habitants	74 000 habitants	1 523 des 2409 EPCI existants comptent moins de 10 000 habitants
<b>Nombre de communes moyen</b>	89 communes	79 communes	12 à 13 communes par groupement en moyenne

Les **modalités de gouvernance locale** ne révèlent pas de grandes disparités entre les EPCI (3,5/5), les pays (3,6/5) et les PNR (3,5/5).

Le **niveau d'adhésion** est jugé globalement efficaces avec une moyenne de 3,5/5 mais ne révèlent pas de grandes disparités entre les EPCI (3,5/5), les pays (3,6/5) et les PNR (3,5/5).

Les **modalités de participation des partenaires cofinanceurs** sont jugée plus favorables dans les PNR (3,8/5) et pays (3,7/5) que dans les communautés de communes (3,4/5).

La **capacité des territoires de projet à définir une stratégie d'aménagement et de développement pertinente** est jugée très positivement au sein des pays (4,1/5). Les PNR (3,9/5) et EPCI (3,8) se situent légèrement en deçà.

Sur le **critère niveau de ressources**, les EPCI (3,6/5) et PNR (3,5/5) arrivent devant les pays (3,2/5)

Les pays et PNR sont considérés comme les territoires les mieux dotés en termes de niveau de **compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet** (3,8/5). Les EPCI disposeraient de compétences moins favorables à la conception d'un projet de territoire rural de qualité (3,5/5).

**TABLEAU 5 (POUR RÉFÉRENCE) : RESSOURCES HUMAINES DES TERRITOIRES DE PROJET EN INGÉNIERIE ET SUPPORT ADMINISTRATIF**

(en ETP)

	Moyenne EPCI	Moyenne pays	Moyenne PNR
<b>Fonction support</b>	5,78	3,09	14,5
<b>Ingénieur projet / Chargé de développement</b>	3,08	4,44	19,3
<b>Total</b>	4,37	3,69	17,8

**Nota :** le nombre de répondants étant limité : 27 pour les EPCI, 10 pour les PNR et 37 pour les pays, ces résultats doivent être à utilisés avec précaution.

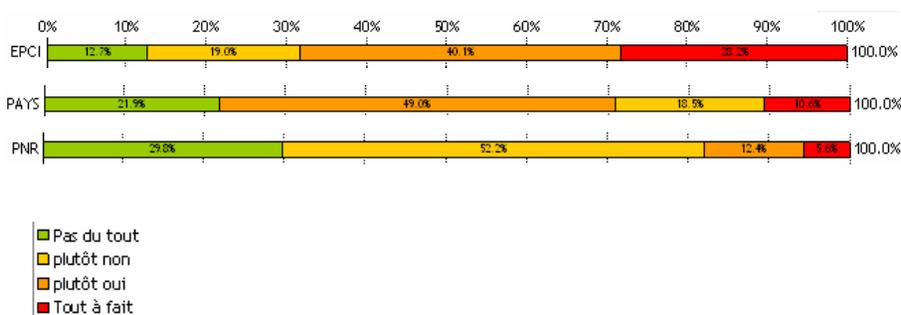
#### d) Questions 11 et 12

Question 11 : **D'après vous, la création de ces structures de coopération intercommunale a-t-elle débouché sur la création d'un niveau administratif supplémentaire?**

**Nota :** les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

**À retenir :** 68 % des répondants considèrent que les EPCI, constituent un échelon administratif supplémentaire contre seulement 30 % pour les pays et 18 % pour les PNR.

**GRAPHIQUE N° 3 : CRÉATION PAR L'INTERMÉDIAIRE DES STRUCTURES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALES D'UN NOUVEL ÉCHELON ADMINISTRATIF**



Question 12 : **Si vous avez répondu « plutôt oui » ou « tout à fait », en quoi considérez-vous que cela a créé un échelon administratif supplémentaire ?**

**À retenir :** en tant que groupements de gestion à compétences propres, les EPCI sont considérées comme constituant un niveau administratif supplémentaire. Le rôle d'animation territoriale et d'élaboration de projets de territoire joué par les pays et PNR leur confère un caractère moins marqué à cet égard.

Trois caractéristiques reviennent, désignant les EPCI comme un **niveau administratif supplémentaire** :

- les transferts de compétences des communes en leur faveur qui ont entraîné la création de services administratifs conséquents,
- l'autonomie dans la levée d'impôts qui en fait un échelon fiscal à part entière,
- les modalités de désignation à venir (réforme des collectivités) qui vont renforcer les EPCI en tant que nouveau niveau administratif.

Inversement, les répondants identifient l'absence de compétences propre, d'autonomie en matière financière et d'ingénierie comme des carences significatives pouvant affaiblir la légitimité des pays et PNR, souvent rapprochées par les répondants à cet égard.

*In fine*, les réponses mettent en exergue une distinction claire entre les rôles des EPCI (espace de gestion) d'une part et celui des parcs / pays (espaces de réflexion stratégique et d'animation) d'autre part.

## **2. Capacité des gouvernances actuelles à répondre aux enjeux diversifiés du développement local**

### ***a) Questions 14, 15, 18 et 20***

#### **Sur l'existence de coopérations entre organismes intercommunaux**

**À retenir** : la plupart des répondants ont déjà été partie prenante de collaborations entre organismes de coopération intercommunale (90 %) ou travaillé en réseau avec d'autres territoires de projet afin de mener des actions visant à mutualiser des équipements ou services (87 %). Dans seulement 37 % des cas ces coopérations concernaient des intercommunalités non contiguës. Pour 92 % d'entre eux, ce type de démarche présente d'autres potentialités à l'échelle de leur territoire d'intervention.

### ***b) Questions 16, 17 et 19***

#### **Sur la nature des coopérations expérimentés ou observées**

**À retenir** : une majorité de répondant cite plusieurs projets thématiques mise en œuvre en collaboration avec d'autres territoires de projet. Deux types de mutualisations se distinguent : les **mutualisations « techniques »** d'équipements et de service et les mutualisations plus **« stratégiques »** qui révèlent une volonté de développer une stratégie interterritoriale.

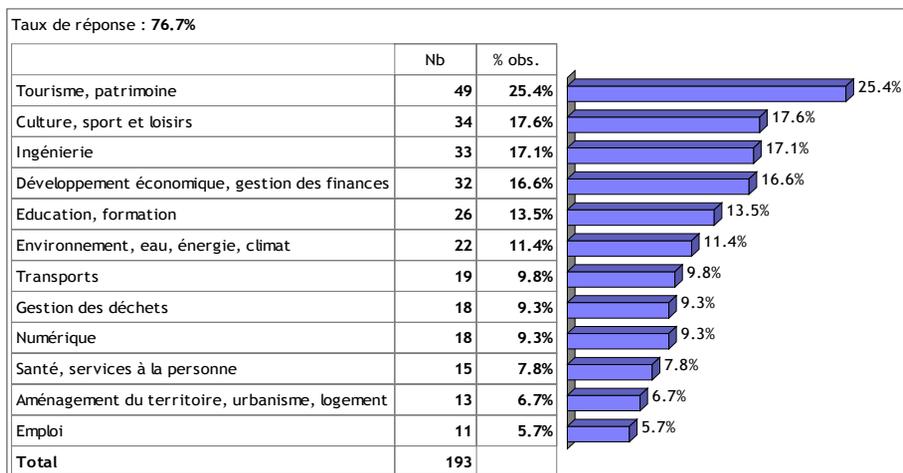
#### **Les mutualisations « techniques »**

Les actions en faveur de la promotion **touristique**, notamment liées à des démarches de mutualisation des offices de tourisme à l'échelle de plusieurs EPCI, sont citées par un répondant sur 4. Dans 17,4 % des cas, ces actions de coopération entre intercommunalités concernent des **équipements culturels, sportifs** ou de **loisirs**. Enfin, 17 % des répondants ont expérimenté ou observé une démarche de mutualisation **de moyens en ingénierie** souvent ciblée sur une thématique et rarement une mutualisation globale des ressources humaines (personnels et services).

#### **Les mutualisations « stratégiques »**

Des coopérations sont entreprises dans le domaine de la planification collective à travers l'élaboration de schémas et de plans dans différentes thématiques relatives à l'aménagement du territoire (Scot en premier lieu mais également plan climat énergie territorial, ZAC, PLH...).

**GRAPHIQUE N°4 : RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SERVICES OU ÉQUIPEMENT MUTUALISÉS LORS D'UN TRAVAIL EN RÉSEAU ENTRE ORGANISMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**



Ces coopérations se déroulent la plupart du temps dans le cadre de **réponses à appels à projets nationaux ou programmes européens** (PER, Leader...) pour obtenir des financements ou labels (Pays d'Art et d'Histoire...) qui permettent de valoriser les territoires et de faciliter la mise en œuvre de projets.

**Les plus values de la coopération entre intercommunalités (Question 23)**

La coopération est considérée comme un bon moyen pour répondre à des préoccupations **d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des actions menées**, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources budgétaires. Le **partage et l'échange de connaissances et savoirs faire, de bonnes pratiques et d'expériences** favorise le **transfert et la création de nouvelles compétences**.

L'atteinte d'une **masse critique** en matière **technique et financière** permet de **porter et de mener à bien des projet qu'un territoire ne pourrait soutenir seul** ou encore de **pérenniser certains services et/ou projets**.

**c) Question 21**

Question 21 : **les modèles de gouvernance actuels sont-ils favorables à ces coopérations entre organismes intercommunaux ?**

Pour la plupart des répondants (74 %) les modèles de gouvernance actuels ne sont pas favorables à des coopérations entre organismes intercommunaux notamment du fait (question 22) de travaux ou dispositifs de mise en commun d'actions et transferts de pratiques insuffisamment développés entre territoires de projet (75 %).

**d) Questions 24 et 25**

**À retenir** : pour seulement 18 % des répondants, les modalités de gouvernance actuelles **favorisent le développement d'innovations** (organisationnelles, dans les modes de faire...). Inversement, une majorité (55 %) de répondants considère qu'elles favorisent le développement d'une capacité d'entreprendre dans les territoires.

### 3. Capacité des territoires à définir une stratégie de développement

#### a) Questions 27 et 28

**À retenir :** 87 % des structures interrogées se sont dotées d'une stratégie de développement rural (question 27). Néanmoins, si les 86 % des acteurs considèrent leur stratégie comme pertinente (question 28), celle-ci apparaît comme insuffisamment soutenue par les partenaires cofinanceurs (seulement 45 % d'opinions favorables).

#### b) Question 29

Question 29 : **pouvez-vous préciser le nombre et le type d'agents dédiés à la mise en œuvre de cette stratégie ?**

**À retenir :** au-delà des très fortes disparités en termes de nombre d'agents dédiés à la mise en œuvre de la stratégie de territoire (quatre fois plus nombreuses en moyenne dans les PNR que les EPCI et pays), on observera surtout leur répartition par type de personnel, plus axée sur les fonctions support (secrétariat, administratif...) au sein des EPCI à l'inverse des PNR et pays qui disposent de compétences plus développées en ingénierie de projet.

Globalement, si les niveaux de compétences en ingénierie de projet sont élevés, un étoffement des équipes est souvent jugé nécessaire (question 30) pour mettre en œuvre le projet de manière optimale. Les principaux secteurs en carence identifiés (question 31) sont l'animation du territoire et des projets, très chronophage (cité par 37 % des acteurs ayant répondu à cette question) et la maîtrise d'œuvre des opérations menées.

Enfin, l'absence de gestion à moyen / long terme des ressources humaines au sein des pays (contrats lié à la durée des projets), n'est pas toujours favorable, selon certains répondants, à la stabilité et la pérennité du territoire de projet.

**TABLEAU 6 : RESSOURCES HUMAINES DES TERRITOIRES DE PROJET EN INGÉNIERIE ET FONCTIONS SUPPORT**

(en ETP)

	Moyenne EPCI	Moyenne Pays	Moyenne PNR
Fonction support	5,78	3,09	14,5
Ingénieur projet / Chargé de développement	3,08	4,44	19,3
Total	4,37	3,69	17,8

#### c) Question 32 et 33

**À retenir :** environ trois quarts des territoires ayant répondu à cette question (77 % de répondants) sont concernés par un Scot valide (45 %) ou en cours de conception (30 %).

#### d) Question 34

Question 34 : **d'après vous, en milieu rural, le Scot est-il un outil pertinent en faveur du développement d'un territoire de projet ?**

**À retenir :** le Scot est considéré par plus de la moitié des répondants comme un outil tout à fait pertinent pour répondre aux besoins d'aménagement et de développement d'un territoire de projet en milieu rural.

Il permet (question 35) de réinterroger l'ensemble des enjeux croisés et d'intervenir sur toutes les dimensions du développement et l'aménagement des territoires repérées par les acteurs (habitat, déplacements, protection de l'environnement...). Ces enjeux identifiés sont discutés collectivement et font l'objet d'un diagnostic partagé au moment de son élaboration.

Le Scot est donc considéré comme un outil de cohérence territoriale tant sur le plan thématique (transversalité, coordination des politiques) que sur le plan de la gouvernance (favorise l'adhésion par la participation).

Par ailleurs, le Scot est un outil à la fois prospectif et prescriptif, permettant de donner un cadre à l'action à moyen terme. Son caractère opposable donne un sentiment d'opérationnalité et de maîtrise de leur avenir fortement apprécié par les territoires.

#### **4. Réforme territoriale et développement des territoires ruraux**

**Nota :** les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

##### ***a) Question 38***

Question 38 : **Quel bilan tirez-vous de la politique des « pays » instituée en 1995 (Loi Pasqua) puis complétée en 1999 (Loi Voynet) ?**

**À retenir :** les répondants situent plutôt l'apport des Pays au niveau du rapprochement et de la mobilisation des acteurs locaux en faveur de stratégies communes (dynamiques d'échanges, de coopération et de gouvernance locale). La conversion des projets menés en résultats concrets en termes d'aménagement, de développement économique au niveau territorial apparaît plus limitée.

Le **devenir des pays** (question 39), remis en question par l'abrogation de l'article qui leur est dédié dans la loi du 16 décembre 2010 reste un peu flou pour les répondants : 43 % retiennent le risque d'une disparition à terme et 39 % optent pour une fusion avec les EPCI d'un même territoire.

##### ***b) Question 40***

Question 40 : **Le cas échéant, quels seraient les critères qui vous sembleraient les plus pertinents pour objectiver d'éventuels arbitrages sur le maintien, l'évolution ou la suppression de pays ?**

D'après les répondants, le niveau d'adhésion des élus locaux, du partenariat des financeurs, des forces vives et des habitants au projet de territoire constituerait le critère le plus pertinent, dans une situation d'arbitrage sur le maintien d'un pays.

**TABLEAU 7 : CRITÈRES PERTINENT DANS LE CADRE D'UN ARBITRAGE SUR LE MAINTIEN OU LA SUPPRESSION D'UN PAYS**

Critères	Note moyenne
Niveau d'adhésion (élus locaux, partenariat des financeurs, forces vives, habitants) au projet	4
Caractère plus ou moins structurant des projets portés	3,7
Niveau de compétences du pays en matière d'ingénierie de projet	3,7
Caractère plus ou moins indispensable des moyens en ingénierie de projet à l'échelle du territoire	3,6
Dynamique de programmation (nombre de projets, montant des investissements...)	3,4

En cas de suppression du pays (question 41), une part importante des répondants (45 %) serait favorable à un maintien du conseil de développement en fonction d'observatoire du territoire intercommunal en appui aux démarches de coopération intercommunautaires dans une volonté de maintien de la participation des acteurs et des habitants. La seconde solution la plus envisagée serait de le fusionner avec le conseil de développement des communautés de communes concernées (26 %).

### ***c) Question 43***

**Question 43 : En tant qu'élus ou agent d'une communauté de communes, comment réagiriez-vous à un agrandissement de votre géographie communautaire?**

**À retenir :** Que celle-ci soit considérée comme une plus value (26 %) ou comme une évolution nécessaire (59 %), les acteurs prennent acte de la tendance à l'agrandissement de la géographie communautaire induite par la nouvelle distribution intercommunale impulsée dans le cadre de la réforme des collectivités.

Pour une majorité d'acteurs, la révision (en cours) des cartes de coopération intercommunale n'aura pas (9 %) ou peu d'impacts (46 %) sur les dynamiques de territoires. Néanmoins, ces observations ne peuvent être généralisées à l'ensemble du territoire puisque dans 29 % des cas, les répondants considèrent au contraire qu'une dimension suffisante sera atteinte pour impulser la mise en place d'un projet de territoire (question 44).

Pour une majorité des acteurs (51 %), en cas de suppression des pays, les EPCI pourraient être un outil adapté pour la mise en œuvre de ces projets de territoire à une échelle territoriale et thématique plus large (question 45). Néanmoins, la plupart posent comme condition une évolution culturelle significative ainsi qu'une mise à jour des compétences et métiers.

## **5. Approches d'échelons géographiques « supérieurs » et réponses aux besoins locaux**

**Nota :** pour les questions 47 et 48, les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

**À retenir :** c'est l'aspect financier de l'apport des conseils généraux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural qui est valorisé par les répondants : cofinancement des opérations inscrites dans le projet/ contrat de territoire (3,8/5) et

financement d'équipements structurants (3,7/5). Inversement son apport en termes de conseil au montage de projets (2,1/5), et de réponse aux critères d'éligibilité pour la mobilisation de financements européens (2,1/5) apparaît faible.

**À retenir** : l'apport des conseils régionaux sur le financement de l'ingénierie (3,8/5) et le cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire (4,2/5) est considéré comme déterminants ainsi à un degré moindre que l'aide à la mobilisation des financements européens (3,2/5).

Enfin, les répondants identifient peu d'apports à la collaboration urbain - rural dans l'action des conseils généraux et régionaux.

#### **a) Question 49**

**Question 49 : Si vous avez connaissance de ce type de démarches, quels sont, selon vous, les apports des schémas et organisations de type « massif » au développement des territoires ruraux ?**

**À retenir** : les répondants identifient principalement les apports des schémas et organisations de type « massif » pour le développement des territoires ruraux dans le domaine de la veille et de la prospective sur les enjeux, à une échelle macro territoriale.

Le soutien aux projets expérimentaux sur des enjeux pertinents à l'échelle macro territoriale est cité par 32 % des répondants, l'identification d'enjeux ruraux émergents est repéré comme une plus value par un quart d'entre eux tandis que pour 22 %, ces organisations jouent un rôle d'observatoire et d'aide à la connaissance macro territoriale favorisant les interactions.

#### **b) Question 50**

**Question 50 : D'une manière générale comment les territoires ruraux parviennent-ils à traduire, dans les territoires de projets, les impulsions de l'État sur de nouvelles priorités (TIC, santé, cohésion sociale ...) ?**

**À retenir** : Les nouvelles priorités étatiques sont difficilement prises en compte par les acteurs des territoires ruraux en raison de la faiblesse des moyens associés à ces impulsions (62 %). Une part importante des acteurs considèrent également qu'il existe un décalage entre les impulsions nationales et les applications ou attentes locales (30 %).

### **6. Bonnes pratiques et dysfonctionnements en matière de projet de territoire**

#### **a) Question 52**

**Question 52 : Observez-vous des dysfonctionnements dans le modèle de gouvernance de votre territoire de projet ?**

**À retenir** : une grande majorité de répondants (74 %) perçoit des dysfonctionnements dans le domaine de la gouvernance des territoires de projet relevant de problématiques diverses (questions 53) notamment liées à la forme de la gouvernance, aux relations entre territoires et personnalités politiques qui s'y investissent :

– un défaut de portage politique (implication et volonté) conjugué à une politisation des territoires de projet (notamment dans le cadre de la réforme des collectivités) favorisera l'immobilisme ;

– une concurrence trop exacerbée entre territoires de projet (EPCI et pays notamment) favorisera également les blocages,

Par ailleurs, les acteurs mettent en exergues les difficultés liées à l'implication des forces vives du territoire particulièrement des habitants qui constitue un point d'achoppement de cette gouvernance basée sur la proximité et la participation (particulièrement dans le cas de pays).

### ***b) Question 54***

**Question 54 : D'après vous, quelles sont les bonnes pratiques qui permettent d'élaborer des projets de territoire de qualité ?**

**À retenir :** La qualité des projets de territoire dépend largement de la capacité à élaborer un diagnostic fiable, prospectif et concerté en amont et à mettre en place un suivi des dossiers chemin faisant. Comme relevé auparavant, la gestion des ressources humaines constitue également une bonne pratique déterminante pour la qualité du projet de territoire.

Parmi les bonnes pratiques citées, se distinguent donc particulièrement :

- la réalisation d'un diagnostic territorial comportant un volet prospectif (97 % d'opinions très positives),
- l'intégration d'une phase de concertation / consultation des forces vives (96 %),
- la mise en place d'un partenariat en amont et de qualité avec les grands partenaires (94 %).

À noter également la constitution d'une équipe projet pour la mise en œuvre de chaque opération et la mobilisation forte et suivi régulier de l'avancement des dossiers avec le partenariat (94 %).

## C. TEXTE DU QUESTIONNAIRE

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL		
<b>LOT B - ÉVALUATION NATIONALE DES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE GOUVERNANCE LOCALE DES POLITIQUES PUBLIQUES MENÉES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL</b>		
<b>Enquête auprès des territoires de projets et de leurs partenaires</b>		
Durée : <b>3 semaines</b>	Lancement : Vendredi <b>26 Août 2011</b>	Clôture: Vendredi <b>16 Septembre 2011</b>
Contacts référents EDATER : <b>Raphaël BOTTI</b> <a href="mailto:botti@edater.fr">botti@edater.fr</a> / <b>Elsa Cotte</b> <a href="mailto:cotte@edater.fr">cotte@edater.fr</a>		

### INTRODUCTION

Le présent questionnaire vise donc à recueillir votre connaissance des modalités de gouvernance de votre territoire ou des territoires ruraux en général, afin d'identifier les points forts ou faibles, les freins ou facteurs de réussite ainsi que les améliorations possibles des modèles existants. Il cherche aussi à mieux comprendre les perspectives qui se dégagent des modifications institutionnelles en cours.

Afin de faciliter son renseignement, la plupart des questions proposent des choix de réponses (simples ou multiples). Compte tenu de la diversité des situations, thèmes et acteurs concernés par cette enquête, de nombreux cadres de réponse ouverte vous permettront néanmoins de nous faire part de vos réflexions et commentaires complémentaires.

Les conclusions de cette étude seront un des éléments de compréhension et d'analyse important pour le législateur.

Nous vous remercions donc par avance de votre participation (compter 30 minutes environ) dont l'utilisation resta anonyme.

**Nota** : une fois le questionnaire renseigné et enregistré, vous aurez la possibilité de réaliser des ajustements / corrections si vous le jugez nécessaire. Pour des raisons techniques, nous vous recommandons d'y répondre en une seule fois.

**Définitions**: dans le cadre de cette étude, la **gouvernance locale** s'entend comme « le système d'acteurs qui permet la définition, la mise en œuvre et le pilotage de stratégies et actions d'aménagement et de développement des territoires ruraux, à l'échelle d'un territoire organisé ». L'**aménagement des territoires ruraux** désigne, pour cette étude, « les politiques publiques

de niveau national, régional, départemental ou local visant à permettre un développement équilibré des territoires ruraux. ».

**Nom / Prénom**

**1.Fonction**

**2.Organisme**

**3.Statut en tant qu'acteur de la gouvernance des territoires ruraux**

- Elu  
 Agent de collectivité territoriale et / ou d'un territoire de projet  
 Agent de l'Etat

**4.Si vous êtes élu ou agent d'une collectivité et / ou d'un territoire de projet pouvez-vous préciser quelle type de structure labellisation vous représentez? Plusieurs réponses possibles.**

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Communauté de Communes | <input type="checkbox"/> PER              |
| <input type="checkbox"/> GAL Leader             | <input type="checkbox"/> Conseil Régional |
| <input type="checkbox"/> Conseil Général        | <input type="checkbox"/> Association      |
| <input type="checkbox"/> PNR                    | <input type="checkbox"/> Autre            |
| <input type="checkbox"/> Pays (LOADDT 99)       |   |

**Si Autre, précisez :**

**5.Si votre organisme est un EPCI, un Pays ou un PIR, pouvez-vous indiquer le nombre d'habitants concernés**

## I - Facteurs facilitant / freinant pour la mise en oeuvre d'un projet de territoire rural

**6.Selon vous, quelles sont les caractéristiques d'un territoire de projet les plus déterminantes pour l'obtention de résultats en matière d'aménagement / développement des territoires ruraux? Notez chaque item de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).**

	0	1	2	3	4	5
La cohérence des limites administratives (EPCI / Pays, ...)	<input type="radio"/>					
L'ancienneté des pratiques de coopération intercommunale	<input type="radio"/>					
L'existence d'une stratégie de territoire	<input type="radio"/>					
L'ancienneté du projet (stratégie) de territoire	<input type="radio"/>					
La capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (pertinence)	<input type="radio"/>					
Le portage politique de la stratégie de territoire (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale, ...)	<input type="radio"/>					
L'implication des forces vives du territoire (acteurs associatifs, économiques, socioprofessionnels, ...)	<input type="radio"/>					
L'adhésion des habitants au projet de territoire	<input type="radio"/>					
Le soutien du partenariat au projet de territoire (Etat, Conseil Régional, Conseil Général, ...)	<input type="radio"/>					
Le niveau des ressources financières locales	<input type="radio"/>					
Le niveau de ressources en ingénierie	<input type="radio"/>					
Le niveau de compétence de l'ingénierie locale	<input type="radio"/>					
La capacité à monter des projets répondant aux exigences des cofinanceurs	<input type="radio"/>					
Autres	<input type="radio"/>					

Si "autre(s)", précisez :

**7. Selon vous, est-il possible de définir la taille "optimale" d'un territoire de projet?**

- oui                       non

**8. Si oui, pouvez-vous préciser ce dimensionnement en termes de nombre de communes et population?**

Population minimum	<input type="text"/>
Population maximum	<input type="text"/>
Nombre de communes minimum	<input type="text"/>
Nombre de communes maximum	<input type="text"/>

**9. Si non, pouvez-vous précisez pourquoi?**

**10. Partant du principe que le territoire de projet présentant les caractéristiques optimales (taille, gouvernance, ressources, ...) pour mettre en œuvre un projet de territoire rural obtiendrait la note maximale de 5 sur chacun des critères proposés, pouvez-vous noter chacun des principaux types de structures de coopération intercommunale existants sur les 7 critères proposés, en fonction de leur caractère plus ou moins favorable à la conception et la mise en œuvre d'un projet de territoire rural de grande qualité?**

**10.a EPCI**

	0	1	2	3	4	5
Taille (nombre de communes, démographie, superficie)	<input type="checkbox"/>					
Modalités de gouvernance locale	<input type="checkbox"/>					
Niveau d'adhésion (politique, des forces vives, des habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Modalités de participation des partenaires cofinanceurs au projet (CR, CG, État, ...)	<input type="checkbox"/>					
Capacité à définir une stratégie de développement / aménagement rural pertinente	<input type="checkbox"/>					
Niveau de ressources (financières et en ingénierie)	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					

**10.b Pays**

	0	1	2	3	4	5
Taille (nombre de communes, démographie, superficie)	<input type="checkbox"/>					
Nature, modalités et dynamisme de la gouvernance locale	<input type="checkbox"/>					
Niveau d'adhésion (politique, des forces vives, des habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Modalités de participation des partenaires cofinanceurs au projet (CR, CG, État, ...)	<input type="checkbox"/>					
Capacité à définir une stratégie de développement / aménagement rural pertinente	<input type="checkbox"/>					
Niveau de ressources (financières et en ingénierie)	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					

**10.c PNR**

	0	1	2	3	4	5
Taille (nombre de communes, démographie, superficie)	<input type="checkbox"/>					
Nature, modalités et dynamisme de la gouvernance locale	<input type="checkbox"/>					
Niveau d'adhésion (politique, des forces vives, des habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Modalités de participation des partenaires cofinanceurs au projet (CR, CG, État, ...)	<input type="checkbox"/>					
Capacité à définir une stratégie de développement / aménagement rural pertinente	<input type="checkbox"/>					
Niveau de ressources (financières et en ingénierie)	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					

**11. D'après vous, la création de ces structures de coopération intercommunale a-t-elle débouché sur la création d'un niveau administratif supplémentaire?**

	Pas du tout	plutôt non	plutôt oui	Tout à fait
EPCI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PAYS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PNR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Si vous avez répondu "plutôt oui" ou "tout à fait", en quoi considérez vous que cela a créé un échelon administratif supplémentaire ?

13. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes:

## II - Capacité des gouvernances actuelles à répondre aux enjeux diversifiés du développement local

### a. Collaboration entre organismes de coopération intercommunale

14. Avez-vous déjà été partie prenante ou témoin de collaborations entre organismes de coopération intercommunale ?

Oui  Non

Si oui, répondez aux questions 15 à 17 (Si non passez directement à la question n°18)

15. Notamment, avez-vous déjà participé (ou observé) à un travail en réseau avec d'autres territoires de projet afin de mener des actions visant à mutualiser des équipements ou services ?

Oui  Non

16. Si oui, de quel(s) équipement(s) ou service(s) s'agissait-il ?

17. De quels autre(s) projet(s) de coopérations entre organismes intercommunaux avez-vous été acteur ou observateur ?

18. Ce type de démarche présente-t-il des (ou d'autres) potentialités à l'échelle de votre territoire d'intervention (local, départemental, régional, ...) ?

oui  non

19. Si oui, quelles sont ces potentialités (projet(s), équipement(s), service(s), ...) ?

20. Certaines des coopérations auxquelles vous avez participé (ou que vous avez observé) ont-elles pu concerner des intercommunalités non contiguës ?

Oui  Non

21. Plus globalement, les modèles de gouvernance actuels sont-ils favorables à ces coopérations entre organismes intercommunaux ?

Tout à fait  Partiellement  Pas du tout

**22. Les travaux en réseau et/ou les dispositifs de mise en commun d'actions et transfert de pratiques sont-ils suffisamment développés entre territoires de projets ?**

Oui  Non

**23. Quelles sont, selon vous, les valeurs ajoutées les plus intéressantes de ces pratiques pour les projets de territoires ruraux ? (+++ exprime la potentialité maximale)**

	+	++	+++
Échanges d'informations et de connaissances sur le développement des territoires ruraux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Échanges d'expériences et de conseils opérationnels sur les projets de territoires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Émergence de projets de coopérations interterritoriales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lobbying national et européen en faveur des politiques de développement rural	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre(s), précisez :

#### b. Innovation et développement

**24. D'après vous, les gouvernances actuelles encouragent-elles le développement d'innovations (innovations sociales, organisationnelles ou technologiques, innovations dans le tissu économique, innovation des modes de faire de l'aménagement, ...) ?**

Pas du tout  plutôt non  plutôt oui  Tout à fait

**25. Les gouvernances actuelles encouragent-elles le développement d'une capacité d'entreprendre dans les territoires (création d'entreprises) ?**

Pas du tout  plutôt non  plutôt oui  Tout à fait

**26. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

### III - Capacité des territoires de projet à définir une stratégie de développement

Si vous êtes élus ou agent d'une structure de coopération intercommunale (EPCI, Pays, PNR) répondez aux questions 27 à 31. (Sinon passez à la question 32)

**27. Votre structure s'est-elle dotée d'une stratégie de développement rural ?**

Oui  Non

**28. Si oui, considérez-vous que cette stratégie est... Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).**

	0	1	2	3	4	5
Pertinente (répondant aux besoins et valorisant les atouts du territoire)	<input type="checkbox"/>					
Partagée (portée politiquement et emportant l'adhésion des forces vives et habitants du territoire)	<input type="checkbox"/>					
Soutenue (par le partenariat des financeurs État, Conseil Régional, Conseil Général, ...)	<input type="checkbox"/>					

**29. Pouvez-vous préciser le nombre (en équivalent temps plein) et le type d'agents dédiés à la mise en œuvre de cette stratégie ?**

Fonctions support (administratif, technique, direction)	<input type="text"/>
Ingénieur projet / chargé de développement	<input type="text"/>
Autre(s)	<input type="text"/>

Si autre, précisez:

**30. D'après vous, cette équipe dispose-t-elle du temps et des compétences nécessaires pour mettre en œuvre ce projet de manière optimale ?**

	Oui	Non
Nombre d'équivalents temps plein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**31. Le cas échéant, quelles sont les dimensions (maîtrise d'œuvre, suivi de projet, animation, ...) pour lesquelles vous identifiez des carences ?**

**32. Si vous êtes acteur d'un projet de territoire, ce territoire dispose-t-il d'un Scot (Si vous n'êtes pas acteur, passez à la question 34) ?**

Oui  Non

**33. Si non, a-t-il un projet de Scot en cours de conception ?**

Oui  Non

**34. D'après vous, en milieu rural, le Scot est-il un outil pertinent en faveur de l'aménagement et du développement d'un territoire de projet ?**

Tout à fait  Partiellement  Pas du tout

**35. Si " tout à fait " ou " partiellement ", quelles sont les dimensions qui vous semblent les plus intéressantes ?**

**36. Selon vous, quelles sont les conditions d'organisation qui permettraient d'optimiser l'utilité d'un Scot ? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).**

	0	1	2	3	4	5
Adéquation du périmètre avec ceux des territoires de projet	<input type="checkbox"/>					
Articulation et coopération des structures de gouvernance	<input type="checkbox"/>					
Organisation / mutualisation des moyens d'ingénierie existants	<input type="checkbox"/>					
Autre	<input type="checkbox"/>					

Si autre, précisez:

**37. Si nécessaire, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

## IV - Réforme territoriale et développement des territoires ruraux

### Bilan et avenir des pays

38. Quel bilan tirez-vous de la politique des "pays" instituée en 1995 (Loi Pasqua) puis complétée en 1999 (Loi Voynet) ? Notez de Très négatif [-] à Très positif [++].

	-	=	+	++	+++
Globalement	<input type="checkbox"/>				
En matière ... d'amélioration des gouvernances locales	<input type="checkbox"/>				
... de multiplication des échanges et de cohésion entre acteurs locaux	<input type="checkbox"/>				
... d'amplification de la coopération territoriale et interterritoriale	<input type="checkbox"/>				
... de capacité à mobiliser des moyens (humains et financiers) en faveur des territoires de projets	<input type="checkbox"/>				
... d'augmentation du nombre et de la qualité des projets (stratégies) de territoire	<input type="checkbox"/>				
... de hausse de la dynamique et du volume d'opérations menées sur le territoire	<input type="checkbox"/>				
... d'amélioration de la qualité des opérations menées sur le territoire	<input type="checkbox"/>				
... de hausse des résultats obtenus en matière d'aménagement du territoire	<input type="checkbox"/>				
... d'accélération de la dynamique de développement économique	<input type="checkbox"/>				
Autre(s)	<input type="checkbox"/>				

Si "autre(s)", précisez :

39. Selon vous, comment l'abrogation de l'article relatif aux Pays par la loi du 16 Décembre 2010, pourrait-elle impacter leur devenir? Plusieurs réponses possibles.

- Maintien de la situation actuelle
- Disparition à terme des Pays Fusion
- des EPCI au sein d'un Pays Fusion
- entre Pays
- Renforcement de la mutualisation des compétences et moyens locaux à l'échelle du pays existant
- Renforcement de la mutualisation des compétences et moyens locaux à une échelle plus large que le pays actuel
- Autre

Si "autres", précisez :

40. Le cas échéant, quels seraient les critères qui vous sembleraient les plus pertinents pour objectiver d'éventuels arbitrages sur le maintien, l'évolution ou la suppression de Pays? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note)

	0	1	2	3	4	5
Niveau d'adhésion (élus locaux, partenariat des financeurs, forces vives, habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Dynamique de programmation (nombre de projets, montant des investissements, ...)	<input type="checkbox"/>					
Caractère plus ou moins structurant des projets portés	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences du Pays en matière d'ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					
Caractère plus ou moins indispensable des moyens en ingénierie de projet à l'échelle du territoire	<input type="checkbox"/>					
Autre(s)	<input type="checkbox"/>					

Autre, précisez :

**41. D'après vous, quelles serait la solution la plus adaptée pour donner une suite à la participation des acteurs et habitants fortement impliqués localement (Conseil de développement, ...) ? Une seule réponse.**

- Fusion entre les conseils de développement des EPCI concernés
- Maintien en fonction d'observatoire du territoire intercommunal en appui aux démarches de coopérations intercommunautaires
- Création d'associations
- Autres

Si "autres", précisez :

**42. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

**Révision de la carte de coopération intercommunale et constitution de "territoires de projet"**

**43. En tant qu'élu ou agent d'une communauté de communes, comment réagiriez-vous à un agrandissement de votre géographie communautaire ? Une seule réponse.**

- C'est un plus indéniable pour nos territoires, cela aurait du être fait depuis longtemps
- C'était déjà difficile de collaborer avant, nous allons au devant d'importantes difficultés C'est
- une évolution nécessaire mais elle nécessitera d'importants efforts de coordination Cela est
- impossible
- Autres

Si "autre", précisez :

**44. Selon vous, quels impacts la révision (en cours) des cartes de coopération intercommunale pourrait avoir, notamment pour ce qui concerne les "territoires de projets" ? Une seule réponse.**

- Aucun, les regroupements prévus n'atteindront pas la "taille critique" requise pour que la conception / mise en œuvre d'un projet de territoire soit pertinente
- Faibles, seule une minorité de communautés de communes atteindront la "taille critique" suite à la révision des cartes de coopération intercommunale
- Forts, il est probable qu'une majorité de communautés de communes atteigne une taille suffisante pour justifier de la mise en place d'un projet de territoire
- Autre

Si "autre", précisez :

**45. Selon vous, les communautés de communes actuelles, plutôt orientées sur des compétences de "gestion", seraient-elles un outil adapté pour mettre en œuvre un projet de territoire intégrant un champ d'intervention plus large ? Une seule réponse.**

- Tout à fait, malgré des objectifs différents, les cultures, outils et compétences sont proches
- Oui, mais cela nécessitera une évolution culturelle et une mise à jour des compétences et métiers
- Non, compétences de gestion et projets de territoire sont deux mondes trop différents, cette éventualité demandera la constitution d'un nouveau pôle de compétences bien distinct
- Non, il y a incompatibilité totale, ce n'est pas envisageable
- Autres

Si "autres", précisez :

46. Si nécessaire, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :

## V. Approches d'échelons géographiques " supérieurs " et réponses aux besoins locaux

47. Quelle est selon vous l'importance de l'apport des Conseils Généraux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans chacun des domaines proposé? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).

	0	1	2	3	4	5
Aide à la conception de projet de territoires cohérents et pertinents	<input type="checkbox"/>					
Financement de l'ingénierie du territoire (postes et études)	<input type="checkbox"/>					
Cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire	<input type="checkbox"/>					
Financement d'équipements structurants (hors contrat de territoire)	<input type="checkbox"/>					
Aide à la mobilisation de financements européens	<input type="checkbox"/>					
Conseil au montage de projets et à la réponse critères d'éligibilité	<input type="checkbox"/>					
Apport sur la collaboration urbain-rural	<input type="checkbox"/>					

Autre(s), précisez :

48. Quelle est selon vous l'importance de l'apport des Conseils Régionaux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans chacun des domaines proposé? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).

	0	1	2	3	4	5
Aide à la conception de projet de territoires cohérents et pertinents	<input type="checkbox"/>					
Financement de l'ingénierie du territoire (postes et études)	<input type="checkbox"/>					
Cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire	<input type="checkbox"/>					
Financement d'équipements structurants (hors contrat de territoire)	<input type="checkbox"/>					
Aide à la mobilisation de financements européens	<input type="checkbox"/>					
Conseil au montage de projets et à la réponse critères d'éligibilité	<input type="checkbox"/>					
Apport sur la collaboration urbain-rural	<input type="checkbox"/>					

49. Si vous avez connaissance de ce type de démarches, quels sont, selon vous, les apports des schémas et organisations de type " Massif " au développement des territoires ruraux? Plusieurs réponses possibles.

- Ils jouent le rôle d'observatoire macro territorial et aident à la connaissance des interactions entre territoires ruraux
- Ils permettent d'identifier, défricher et approfondir des enjeux de développement rural émergents à une échelle macro territoriale
- Ils permettent de soutenir le financement de projets expérimentaux sur des enjeux pertinents à l'échelle macro territoriale
- Ils permettent de soutenir le financement d'infrastructures stratégiques (TIC, ...)
- Ils permettent d'éclairer les décisions / projets locaux sur la base d'observations / expérimentation
- Leur utilité en termes d'appui / éclairage des décisions locales est faible car insuffisamment opérationnelle
- Ils fonctionnent à une échelle géographique trop large pour constituer un appui pertinent
- Vous n'y voyez aucune plus value
- Autres

Si "autres", précisez :

**50. D'une manière générale comment les territoires ruraux parviennent-ils à traduire, dans les projets de territoires, les impulsions de l'État sur de nouvelles priorités (TIC, santé, cohésion sociale ...) ? Une seule réponse.**

- Très facilement, les impulsions nationales sont très rapidement reprises dans les projets de territoire
- Très difficilement, les impulsions nationales sont parfois en décalages avec les attentes locales
- Facilement mais un temps d'adaptation est nécessaire et un décalage persiste entre impulsions nationales et applications locales
- Autres
- Difficilement, les impulsions nationales n'étant pas toujours accompagnées des moyens nécessaires

Si "autres", précisez :

**51. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

## VI. Bonnes pratiques et dysfonctionnements en matière de projet de territoire

**52. Des dysfonctionnements peuvent-ils être observés dans la gouvernance de votre territoire de projet?**

- Oui  Non

**53. Si oui, quels sont-ils ?**

**54. D'après vous, quelles sont les bonnes pratiques qui permettent d'élaborer et mettre en œuvre des projets de territoire de qualité (pertinents, durables, ouverts sur l'innovation et capables d'anticiper les changements à venir)?**

	+	++	+++
Réalisation d'un diagnostic territorial comportant un volet prospectif	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intégration d'une phase de concertation / consultation des forces vives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenariat amont et de qualité avec les grands partenaires (État, Région, Département, UE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intégration de la dimension développement durable dans l'ensemble des orientations	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conception d'une grille de critères d'éligibilité des projets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conception d'une grille de maturité des projets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestion des RH cohérente avec les besoins correspondant aux opérations prévues	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Constitution d'une équipe projet pour la mise en œuvre de chaque opération	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mobilisation forte et suivi régulier de l'avancement des dossiers avec le partenariat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adossement de la stratégie à un dispositif de suivi / évaluation des actions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si "autre(s)", précisez :

**55. Quelles sont les bonnes pratiques qui permettent la conception et la mise en œuvre de projets de territoire ouverts aux initiatives des espaces territoriaux de coopération situés à proximité ?**

	+	++	+++
Prise en compte lors de la définition de la stratégie, des stratégies préexistantes dans les territoires voisins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consultation des principales parties prenantes des projets de territoire voisins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recherche des points de synergies potentiels pouvant permettre le montage de projets communs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consultation des territoires voisins sur les projets en cours de définition pouvant faire l'objet d'une coopération inter-territoriale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Invitation régulière des principales parties prenantes des projets de territoire voisins aux instances de pilotage du projet de territoire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mise en place d'un réseau des territoires à l'échelle régionale voire interrégionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si "autre(s), précisez

**56. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

**MERCI POUR VOTRE PARTICIPATION.**



## ANNEXE N° 4 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

### A. INTERVIEWS AU PLAN NATIONAL

Catégorie d'acteur	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé	Date de l'entretien
Services centraux des ministères	DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale		M. Crèze	25/11
			Mme Clermont Brouillet	
			Mme C. Larmagnac	
Associations d'élus	Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire		M. Erhrhardt	14/11
		Directeur du Service de la forêt, de la ruralité et du cheval	M. Moreau	
			M. Falcon	
		Directeur	M. Pierre Weick	
		Secrétaire général	M. Christophe Bernard	
Autres	Fédération des parcs naturels régionaux	Directeur	M. Pierre Weick	27/09
	ADCF		M. Christophe Bernard	2/11
	ARF	Conseiller aux affaires européennes, à l'agriculture et à l'aménagement du territoire	M. Pascal Gruselle	
	APFP	Commission aménagement du territoire	M. Pascal Guittare	
Autres	ADF	Directeur	M. Gwenael Doré	2/11
	ETD	Chargé de mission	M. Yves Krattinger	15/11
		Directrice	M. Gilles Rey Giraud	28/09
			Mme Delphine Vincent	

## B. INTERVIEWS AU PLAN LOCAL

Catégorie d'acteur	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé	Date de l'entretien
Pays du Diois Collectivités locales / Territoires de projets (élus et/ou techniciens)	Pays Diois	Président	M. Alain Matheron	21 sept 2011
	Pays Diois	Responsable technique	M. Olivier Fortin	21 sept 2011
	Pays Diois	Président du conseil de développement	M. Claude Veyret	20 sept 2011
		Directeur de l'espace social à Die	M. Alain Cantarutti	21 sept 2011
		Vice-président de communauté de communes	M. Michel Vartanian	21 sept 2011
		Sous-préfet	M. Michel Sibilleau	21 sept 2011
		Conseiller général	M. Gérard Szostak	20 sept 2011
<b>Pays des Crêtes pré-ardennaises</b>				
Collectivités locales / Territoires de projets (élus et/ou techniciens)	Pays des Crêtes pré-ardennaises	Président	M. Robert Bocquillon	16/09
	Pays des Crêtes pré-ardennaises	Directeur	M. François Squevin	15/09
	Conseil de développement	Présidente	M. B. Braibant	15/09
Services de l'État	Association Eco Territoire	Président	M. JM Oudart	15/09
	Sous-préfecture de Rethel	Sous-préfet	M. Éric Zaboureaeff	16/09
	Ardennes (1ère)	Députée	Mme Bérangère Poletti	13/09
Assemblée nationale	Conseil général des Ardennes	Vice-président	M. Noël Bourgeois	
Conseil général				
<b>Pays de Ploërmel Cœur de Bretagne</b>				
	Pays de Ploërmel Cœur de Bretagne	Président	M. Joseph Severo	21/09
	Pays de Ploërmel Cœur de	Directeur	M. Emmanuel Martin	21/09

	Bretagne					
	Conseil de développement	Président	M. Jean-Pierre Ingrand	21/09		
	CPIE et conseil de développement	Directrice	Mme Fabienne Savatier	21/09		
	Communauté de communes de Ploërmel	Présidente	Mme Béatrice Le Marre			
	Communauté de communes de Guer	Président	M. Jean Luc Bleher			
	Préfecture du Morbihan	Secrétaire général	M. Stéphane Daguin	20/09		
	Conseil général du Morbihan	Vice-président	M. Michel Pichard			
	<b>Pays Pyrénées Méditerranée</b>					
	Collectivités locales / Territoires de projets	Président / Maire	M. Francis Manent	6 sept 2011		
	Pays Pyrénées Méditerranée	Responsable technique	Mme Céline Jimenez	7 sept 2011		
	Pays Pyrénées Méditerranée	Chargé de mission Leader	M. Pierre Lemen	7 sept 2011		
	Conseil général	Vice-président	M. Pierre Aylagas	6 sept 2011		
	Acteur privé	Membre du bureau	M. Jean Luc Pujol	1 sept 2011		
	Communauté de communes Albères côte Vermeille	Chef de projet	Mme Sylvia Pena	6 sept 2011		
	Communauté de communes Albères côte Vermeille	DGS	M. Henri Estève	6 sept 2011		
	Représentant de l'État	Sous-préfet	M. Antoine André	12 août 2011		
	Représentant de l'État	Député	Mme Jacqueline Iries	7 sept 2011		
	<b>Pays de Saint-Omer</b>					
	Collectivités locales / Territoires de Projets (élus et/ou techniciens)	Président	M. Joël Duquenoy	07/09/2011		
		Directeur	M. Franck Merelle	14/09/2011		
		Président	M. André Bonnier	8/09/2011		
	Communauté de communes d'aire sur la lys	Président	M. Jean-Claude Disssaux			

	Communauté de communes de Fauquembergues	Président	M. Alain Mequignon	7/9
	Communauté de communes de la Morinie	Président	M. René Allouchery	8/9
	Communauté de communes du pays de Lumbres	Président	M. Gilbert Chiquet	
Conseil régional	Conseil régional du Nord Pas-De-Calais	Conseillère régionale	M. Dominique Rembotte	7/9
Services de l'État	Arrondissement de Saint-Omer	Sous-préfète	Mme Chantal Manguin Dufraisse	8/9
Assemblée nationale	8ème circonscription du Pas de Calais	Député	M. Michel Lefait	
	<b>Pays du Vendômois</b>			
Collectivités locales / Territoires de projets (élus et/ou techniciens)	Pays du Vendômois	Présidente du pays	Mme Isabelle Maincion	29 sept. 11
	Pays du Vendômois	Vice-président (aussi pres. du CG. Ministre de la Ville)	M. Maurice Leroy	annulé (report sur entretien Mme I. Maincion)
	Pays du Vendômois	Agent de développement / Chargée de mission / Référent Réseau Régional Leader +	Mme Sylvie Maino / Mme Adeline Asserin / M. Etienne Anginot	20 sept. 11
	Pays du Vendômois	Présidente du conseil de développement	Mme Jacqueline Dumas	22 sept. 11
	Communauté du pays de Vendôme	Présidente (Maire de Vendôme) / DGS	Mme Catherine Lockhart	28 sept. 11
Collectivités territoriales	Communauté du Vendômois Rural	Président / Directeur général des services	M. Louis Fisseau / M. Laurent Pineda	28 sept. 11
	Conseil général du Loir et Cher (41)	DGA Développement économique et aménagement du territoire	M. Éric Barthez	29 sept. 11
	Conseil régional du Centre	Directrice du Service aménagement du territoire	Mme Fabienne Dupuis et Mme Nathalie Artiges-Mauroury	29 sept. 11
Services de l'État	Direction départementale des territoires (DDT) du Loir-et-Cher	Chef de service aménagement et connaissance des territoires	M. Irénée Joassard	28 sept. 11

Assemblée nationale	Assemblée nationale	Député de la 3 <sup>e</sup> circonscription du Loir-et-Cher	M. Pascal Brindeau	28 sept. 11
Chambres consulaires	Chambre d'agriculture	Chef de pôle Territoires - Environnement	Mme Hélène Biraud	27 sept. 11
Autres structures	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)	Directeur CAUE / Interlocuteur pays	M. Emmanuel Brochard	26 sept. 11
	Observatoire de l'économie et des territoires de Loir-et-Cher	Directeur de l'Observatoire / Interlocuteur pays	M. Lionel Henri	