

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Thierry Wahl, sur le projet de commissariat général à l'aménagement du territoire..... 2
- Information relative à la commission 19

Mercredi
10 avril 2013
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 55

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Thierry Wahl, sur le projet de commissariat général à l'aménagement du territoire.**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Nous accueillons aujourd'hui M. Thierry Wahl, inspecteur général des finances, chargé par Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, d'une réflexion sur l'évolution des structures administratives en charge de l'égalité des territoires et sur la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires. Le rapport, remis le 7 février, propose cinq scénarios pour ce futur commissariat.

M. Thierry Wahl. Je suis très honoré d'être entendu par votre Commission afin de vous livrer le fruit de la réflexion conduite sous ma présidence, ainsi que les propositions de réforme de l'administration centrale qui en découlent.

Mme Cécile Duflot nous a donc confié, à la fin de l'été, une mission sur l'égalité des territoires – entendue comme l'application à ces derniers de la promesse d'égalité républicaine – afin de remédier à l'inadéquation de politiques publiques qui se caractérisent par leur complexité, liée notamment à la multiplicité de leurs instruments.

Notre commission composée, dans le respect d'une stricte parité, de douze hauts fonctionnaires de l'administration centrale, de l'administration territoriale de l'État ainsi que des collectivités territoriales, a préparé sa réflexion par tout un travail de documentation et d'auditions. Nous avons ainsi entendu, outre des représentants du corps préfectoral et la plupart des délégués à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, les représentants des principales associations d'élus, dont certains nous ont d'ailleurs remis des propositions écrites que vous pouvez trouver en annexe de notre rapport. Même si nous avions tous notre idée de ce que doit être l'action de l'État, ces auditions nous ont puissamment aidés à nous forger une doctrine.

Parallèlement étaient menés d'autres travaux susceptibles d'interagir avec les nôtres : la préparation du projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique ; la réflexion conduite par Mme Yannick Moreau sur l'avenir du Centre d'analyse stratégique et sur sa transformation en commissariat général à la stratégie et à la prospective ; et, sous la direction du ministre délégué, M. François Lamy, la révision de la géographie prioritaire de la politique de la ville, question évidemment majeure pour l'organisation de l'État en matière d'aménagement du territoire. D'autre part, nous avons travaillé en relation étroite avec M. Éloi Laurent et son équipe de chercheurs, chargés également de réfléchir à l'égalité des territoires, mais selon une approche plus « intellectuelle ».

Forts de ce que nous avaient appris nos auditions et la documentation, nous avons entrepris de définir notre sujet. Nous avons en effet constaté que nos interlocuteurs, tout en manifestant un grand intérêt pour l'égalité des territoires conçue comme une concrétisation particulière de l'égalité républicaine, n'en avaient pas tous la même conception. D'autre part, beaucoup nous mettaient en garde contre le danger qu'il y aurait à confondre égalité et uniformité : ils nous invitaient à respecter la diversité des territoires, tout en gardant à l'esprit la nécessité d'assurer partout l'accès aux services essentiels. S'est alors posée à nous la question de l'étalon auquel nous pourrions recourir pour mesurer sur tous sujets l'égalité entre le plateau de Millevaches et la Seine-Saint-Denis, par exemple, ou entre La Rochelle et les quartiers nord de Marseille. Nous disposons certes d'indicateurs sectoriels qui renseignent sur

les conditions d'accès aux services essentiels, mais il n'existe pas d'instruments de mesure absolue.

Au reste, il n'est pas certain qu'on puisse se contenter en la matière d'indicateurs objectifs et que tout le monde, en tous endroits et au même moment, ait besoin d'avoir accès aux mêmes choses, en dehors des services essentiels. Comme y a insisté particulièrement lors de son audition Mme Bernadette Malgorn, présidente de l'Observatoire des zones urbaines sensibles, il faut aussi prendre en considération le sentiment de bien-être ou de mal-être qu'éprouvent les populations en fonction de considérations qui s'apparentent à celles qui jouent chez l'automobiliste pris dans un embouteillage : si tout le monde est bloqué, personne ne se plaint, mais il n'en va pas de même pour celui qui a l'impression que la file voisine avance plus vite que la sienne ! Les économistes qui s'intéressent à la question de la mesure du bonheur connaissent bien ce phénomène.

Sous cette réserve, nous avons plutôt constaté une réduction des inégalités entre les régions au cours de la dernière décennie : le revenu disponible moyen par habitant a progressé dans toutes cependant que les écarts se resserraient entre la plupart d'entre elles. Ce constat doit néanmoins être tempéré. En premier lieu, le « grand Nord-Est » – Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Champagne-Ardenne et Lorraine – est resté à l'écart de cette évolution : les cartes figurant dans le rapport montrent cette césure selon une diagonale bien connue, orientée du nord-ouest au sud-est. En second lieu, les inégalités infrarégionales se sont accrues, quels que soient les instruments de mesure, y compris au sein de petits territoires. Les cartes reproduites à la page 12 du rapport font ainsi apparaître des disparités de revenu imposé plus accentuées quand on passe de l'échelle de la région, voire de celle du département, à celle des agglomérations ou des bassins d'emploi : les inégalités territoriales changent de nature quand on change de focale. Il faut donc en tenir compte au moment de définir les politiques publiques.

À partir de ces constats, nous avons réfléchi à la façon dont devait s'organiser l'État en matière d'aménagement du territoire.

Nous avons été frappés par l'existence, dans un État républicain de tradition jacobine, d'un large accord – y compris de la part de représentants de l'État – sur la nécessité d'une intervention de la puissance publique qui soit « à géométrie variable » : de l'avis général, les moyens, les administrations et les politiques consacrés à la réduction des inégalités territoriales ne peuvent être les mêmes partout ; il importe de concentrer les efforts là où les inégalités les rendent les plus nécessaires.

Nous avons également été incités à mettre en avant, plutôt que l'action de l'État, l'action publique, incluant en sus celle des collectivités territoriales et de l'administration de la sécurité sociale. Dans le même esprit, certains nous ont suggéré de recommander, à la suite de Laurent Davezies, une cartographie des instruments de cette action publique – ce que nous avons fait.

Les propositions de réorganisation de l'administration de l'État formulées dans le rapport reposent sur un tronc commun de treize invariants pris en compte dans les cinq scénarios ou familles de scénarios que nous avons ensuite élaborés pour la création du commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Premier invariant : il faut renforcer le partenariat entre l'État et les collectivités territoriales. À cette fin, le CGET devrait être adossé, sous la forme d'un secrétariat, au futur Haut conseil des territoires prévu dans le projet de loi relatif à la décentralisation.

Deuxièmement, les politiques en faveur de l'égalité des territoires doivent prendre en compte l'environnement européen et mondial. Le CGET devrait être l'interface entre ces politiques et les actions de l'Union européenne ainsi que la réflexion prospective mondiale. Il faut en faire le porteur d'une vision stratégique du modèle territorial français dans les nombreux débats ouverts au niveau international sur l'avenir des territoires.

Troisièmement, ce commissariat général doit garantir le dialogue avec les autres acteurs qui concourent à la définition des politiques en faveur des territoires et, spécialement, avec les Conseils économiques, sociaux et environnementaux national et régionaux.

Quatrièmement, la création du CGET doit se faire à moyens constants pour l'État, en procédant si besoin à des redéploiements.

Cinquièmement, il convient de renforcer la capacité de prospective territoriale en s'inspirant du principal talent généralement reconnu à la DATAR : imaginer, en s'appuyant notamment sur un travail de cartographie, ce que sera la France à un horizon de vingt ou trente ans.

Sixièmement, le CGET doit proposer une méthodologie afin d'établir les diagnostics territoriaux. Il s'agit d'accompagner les territoires qui manquent de moyens pour ce faire. Les régions et une bonne moitié des départements disposent des capacités d'ingénierie nécessaires mais, pour les plus petites entités, la mutualisation de ces capacités – quand elles ne sont pas inexistantes – est insuffisante pour leur permettre d'imaginer leur avenir.

Septièmement, il faut revaloriser la fonction d'animation et de capitalisation des expériences de terrain.

Huitièmement, l'État doit conserver les moyens d'intervenir en dernier ressort. Les mêmes interlocuteurs qui plaident pour laisser la plus grande liberté aux territoires reconnaissent que ceux-ci peuvent être amenés à se tourner vers l'État en cas de difficultés.

Neuvièmement, il faut renforcer la solidarité financière entre les territoires et au moins deux de nos scénarios vont en ce sens.

Dixièmement – mais j'ai déjà évoqué ce point à propos du sixième invariant –, chaque territoire doit pouvoir disposer des capacités d'ingénierie de développement indispensables.

Onzièmement, le CGET doit assurer la cohérence entre les dispositifs de contractualisation européens et français, qu'il s'agisse de leur objet ou du calendrier de leur mise en oeuvre. L'efficacité de la dépense publique et de la politique d'aménagement du territoire nécessite donc un pilotage homogène de l'usage des fonds communautaires et des contrats nationaux.

Douzièmement, les opérateurs territoriaux de l'État ne doivent être conservés que si leur maintien apporte une plus-value incontestée à l'action publique. La commission s'est ainsi interrogée sur la pertinence de maintenir l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité

des chances (ACSé), qui, financée exclusivement par des crédits budgétaires, fonctionne aujourd'hui essentiellement comme une administration ordinaire de l'État – 95 % de ses crédits sont d'ailleurs dépensés par les préfetures. Mais le récent comité interministériel pour la modernisation de l'administration publique semble nous avoir entendus en décidant d'étudier un rapprochement entre l'ACSé et le secrétariat général du comité interministériel des villes.

Enfin, treizième invariant, le CGET doit être rattaché au Premier ministre de manière à lui conserver son indispensable caractère interministériel et transversal.

J'en viens maintenant à nos cinq scénarios, qui peuvent d'ailleurs se combiner.

Le premier, conservateur, consisterait à rénover la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) afin de mieux garantir les « fonctions-socles » de l'égalité. Il s'agirait, pour le dire brièvement, d'adapter l'organisation et le fonctionnement de la DATAR aux enjeux actuels de l'aménagement du territoire et au nouvel état de la décentralisation. Dans ce cadre, le CGET serait chargé de l'animation, de la coordination et du pilotage des politiques de réduction des inégalités territoriales ; il jouerait en particulier un rôle actif dans la contractualisation entre État, Union européenne et territoires.

Le deuxième scénario tend à privilégier le rôle prospectif du CGET en en faisant un outil au service de l'État et des collectivités, apte à définir une vision partagée de l'avenir du territoire national. Cela suppose de revoir fortement le rôle actuel de la DATAR en la privant de ses fonctions opérationnelles qui pourraient être transférées à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur. Dans ce scénario, le futur CGET pourrait être fusionné avec le commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP).

Selon le troisième scénario, le CGET serait l'administration du ministère de l'égalité des territoires, porteuse d'une politique unifiée qui n'oppose pas villes et campagnes ni ne traite à part les zones périurbaines. Cela n'empêcherait pas de conserver pour certaines politiques territoriales des instruments *ad hoc*. Cette administration regrouperait, outre les services du ministère de l'égalité des territoires et du ministère délégué à la ville, certains services du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, voire du ministère de l'agriculture.

Le quatrième scénario, à dominante financière, propose d'instaurer, en vue d'un rééquilibrage entre les territoires, une structure de pilotage aux compétences élargies pour mieux différencier les interventions financières de l'État. Actuellement, moins d'un milliard d'euros, correspondant aux crédits de la politique de la ville et de la DATAR, sont consacrés à la politique d'égalité des territoires ; les ministères gèrent les crédits de droit commun et leurs crédits spécifiques et, surtout, la plupart des crédits territorialisés sont administrés par la DGCL qui ne dispose pas toujours de la latitude nécessaire pour agir en faveur de la péréquation, qu'elle soit verticale ou horizontale. Ce scénario consisterait donc à rapprocher la DATAR et les services de la DGCL qui gèrent les prélèvements sur recettes et les dotations de péréquation.

Le cinquième scénario est celui qui consiste à créer un secrétariat général à l'égalité des territoires, placé auprès du secrétariat général du Gouvernement à l'instar du secrétariat général pour la modernisation de l'administration publique. Ce secrétariat général aurait vocation à se prononcer, en amont des décisions publiques, sur leur compatibilité avec la politique d'égalité des territoires afin d'améliorer la cohérence de l'action publique.

Enfin, la commission a proposé un « mode d'emploi » pour mettre en œuvre le scénario qui sera choisi : elle recommande en particulier de mener une concertation avec les élus et les personnels concernés, et de nommer un préfigurateur. Mais nous n'avons privilégié aucun scénario, car il nous a paru plus sage de laisser ce choix à la délibération publique et interministérielle.

M. Jean-Yves Caullet. Nous avons plaisir à aborder avec vous cette question complexe de l'égalité des territoires, qui ne peut qu'intéresser notre Commission au titre de sa compétence en matière d'aménagement du territoire. Je vous sais gré aussi d'avoir indiqué qu'il ne s'agit pas d'imaginer une structure de plus, mais plutôt de redonner de la cohérence à des dispositifs qui, depuis la création de la DATAR, se sont sédimentés dans un pays dont l'organisation a de surcroît évolué, justifiant par là même la réflexion que vous avez conduite.

Vous avez à juste titre écarté toute confusion entre égalité et uniformité, souligné la nécessité de garantir l'accès aux services essentiels et relevé la difficulté de mesurer l'égalité entre territoires. À ce dernier propos, je rappellerai que l'aménagement du territoire est historiquement le résultat de mouvements de populations qui étaient fonction du potentiel offert par l'espace où l'on s'établissait. Une politique d'égalité des territoires, respectueuse de leur diversité, devrait mettre en lumière la variété des ressources offertes par chacun, ce qui ne pourrait que favoriser une répartition rationnelle des populations et des activités, plutôt que leur concentration sur un petit nombre de sites. Au reste, une enquête datant des années quatre-vingt-dix a montré que le bien-être de la population sur un territoire donné ne dépendait pas de l'offre de services qu'elle y trouvait, mais uniquement du motif qui l'y avait amenée : une installation choisie est toujours mieux vécue, quelle que soit la qualité des services offerts, qu'une installation contrainte. Il est important de garder ce point à l'esprit.

Sachant cela, la politique d'aménagement du territoire, notamment l'organisation des services publics et des services de l'État, doit-elle tirer les conséquences de l'organisation économique et sociale qui s'est imposée en fonction des ressources propres à chaque territoire, ou procéder d'un volontarisme, qu'il s'agisse d'amorcer un mouvement ou de corriger une situation jugée insatisfaisante ? En d'autres termes, l'aménagement du territoire doit-il être prescripteur ou « suiveur » ?

Je suis convaincu comme vous de la nécessité de différencier les moyens d'intervention en fonction des territoires. Mais je sais d'expérience qu'un certain centralisme régional n'est pas meilleur que le centralisme parisien.

En matière d'ingénierie et plus généralement de services, le temps n'est-il pas un élément à prendre en compte ? Les besoins d'un territoire peuvent évoluer et on n'a pas indéfiniment l'usage des mêmes moyens. Au terme de six mois ou deux ans, selon les cas, d'efforts soutenus, la situation d'un territoire peut se trouver stabilisée, ne rendant plus nécessaire le maintien d'une forte ingénierie.

Il convient de rendre plus transparentes les décisions publiques, en particulier en ce qui concerne l'utilisation des crédits européens. Elles doivent obéir à des priorités claires, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas aujourd'hui.

L'État doit conserver sa capacité à intervenir en dernier ressort, dites-vous. Pourquoi ne pourrait-il pas le faire aussi en premier ressort, dans certains cas ?

Je vous remercie, monsieur Wahl, de laisser le choix ouvert entre vos différents scénarios et je souhaite, monsieur le président, que nous mettions cette liberté à profit pour poursuivre le débat au sein de notre Commission et avec le Gouvernement, en vue de permettre à chaque territoire de prendre son destin en main. Une initiative responsable me semble en effet dans tous les cas préférable à une obéissance contrôlée.

M. Martial Saddier. Nous ne pouvons qu'être d'accord sur l'objectif d'égalité des territoires. C'est ensuite que les choses deviennent plus compliquées...

Après une énième lettre de mission, ce rapport propose un préfigurateur de plus et une structure supplémentaire. Le Gouvernement devrait bien prendre conscience qu'il ne lui reste que quatre ans pour définir une véritable politique d'aménagement du territoire et de développement durable. Il serait urgent que Mme la ministre vienne devant la Commission pour nous dire quelle appréciation elle porte sur ce rapport et quelles suites elle entend lui donner !

À la lecture de la liste des personnes que vous avez auditionnées, monsieur Wahl, je constate que 26 sur 40 étaient issues de la fonction publique et environ 90 % de territoires urbains. Vous n'avez entendu aucun représentant des territoires de montagne ou du littoral, des DOM-TOM ou des zones transfrontalières. Je ne remets pas en cause votre travail, mais, venant après la réforme des modes de scrutins locaux, cela confirme l'inquiétante emprise du monde urbain sur la représentation des territoires. Le groupe UMP ne peut accepter que 80 % de notre territoire se trouve ainsi progressivement effacé !

Compte tenu de l'état des finances publiques, quels organismes proposez-vous de supprimer pour créer ce commissariat général à moyens constants ?

Par un troublant hasard du calendrier, notre Commission examine ce rapport dans lequel, pour garantir l'égalité des territoires, on propose que l'État conserve les moyens d'intervenir « en dernier ressort » au moment même où le conseil des ministres se prononce sur les textes relatifs à la décentralisation. Si, comme vous le souhaitez, des territoires tels que le plateau de Millevaches doivent bénéficier autant que la Seine-Saint-Denis de l'intervention de l'État et d'outils adaptés à leurs besoins, nous pensons que les maires, les présidents de communautés de communes, de conseils généraux et de conseils régionaux doivent, eux aussi, disposer des moyens d'intervenir car ils sont les plus à même d'apprécier ces besoins.

M. Stéphane Demilly. La politique d'aménagement du territoire est une spécificité française issue de notre tradition jacobine. Dans la plupart des autres pays européens, les pouvoirs locaux bénéficient d'une plus grande latitude dans l'organisation de leurs territoires.

Cette politique, née dans les années cinquante et commandée par les nécessités de la reconstruction, était définie par son promoteur, Eugène Claudius-Petit, comme « *la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique* ». Cela revenait à la soumettre à trois exigences : une exigence de justice spatiale, par la correction des disparités ; une exigence économique et une exigence de spécialisation fonctionnelle des territoires.

Qu'implique à ces trois égards le glissement sémantique d'« aménagement du territoire » à « égalité des territoires » opérée dans votre rapport ? Signifie-t-il que cette politique se concentre désormais exclusivement sur la première exigence, au détriment des deux autres et notamment de la compétitivité ? L'emploi du pluriel « des territoires » procède-

t-il d'une volonté de valoriser la diversité des régions françaises ou d'une incapacité à prendre en considération un territoire national unique, en raison de disparités désormais trop marquées ?

Alors que l'État était en 1950 l'opérateur unique de l'aménagement du territoire, ce n'est plus le cas parce que s'est produit depuis le double mouvement de la construction européenne et de la décentralisation. Pour tenir compte de cette nouvelle donne, quels partenariats suggérez-vous que cet État noue avec les collectivités territoriales et avec l'Europe ?

En 1950, au début des Trente Glorieuses, la croissance et l'absence de déficits permettaient de financer les investissements nécessaires à l'aménagement du territoire. Comment mener aujourd'hui une politique de correction des inégalités territoriales alors que l'État est démuni, que les collectivités locales sont financièrement asphyxiées et que l'Union européenne voit son budget baisser pour la première fois ?

Pourquoi avoir écarté d'emblée de vos propositions l'hypothèse d'un grand ministère de l'égalité des territoires, regroupant l'ensemble des administrations dont les politiques ont un impact direct sur les territoires ? La lecture des sigles utilisés dans votre rapport ne peut que faire approuver le choc de simplification voulu par le Président de la République. Quelle peut être la valeur ajoutée du nouveau commissariat général par rapport à la multitude de structures ainsi citées : DATAR, FNADT, EPA, CGSP, CGDD, SGCIIV, ACSé, DGPAT, DGITM, DHUP, ANRU, sous-direction FLAE de la DGCL, sans parler des ARS ?

Un jour, dans l'hémicycle, j'ai proposé de manière provocante la création d'un observatoire des observatoires. Ne faudrait-il pas bientôt aussi un commissariat des commissariats ?

Mme Laurence Abeille. J'ai retenu de l'audition de M. Éloi Laurent que l'égalité ou l'inégalité des territoires avait une dimension plurielle, de sorte qu'on ne pouvait s'en tenir à une vision strictement économique : il faut aussi prendre en compte des critères environnementaux, culturels, sanitaires, etc. Puisque votre mission et celle de M. Laurent ont été menées de concert, comment avez-vous appréhendé dans votre rapport ces inégalités plurielles ? Dans votre scénario le plus ambitieux, le cinquième, elles ne semblent guère être prises en compte. Le futur commissariat général à l'égalité des territoires sera-t-il apte à traiter ces nombreuses questions du seul fait qu'il sera rattaché au Premier ministre ?

Les territoires intermédiaires – petites villes, banlieues périurbaines mais aussi centres urbains – sont souvent les oubliés de la politique en faveur de l'égalité des territoires, qui s'intéresse exclusivement aux zones urbaines sensibles ou aux zones rurales. Vos propositions semblent tendre davantage à une fusion des politiques menées en faveur de ces deux dernières catégories de territoires qu'à la création d'un outil de pilotage au profit de tous, mais quelle est votre conviction profonde ? Pensez-vous que l'action publique doit être globale ou qu'il convient de la faire porter en priorité sur certains territoires ?

Si l'on considère que les inégalités sont plurielles, tous les territoires doivent pouvoir bénéficier de l'action du CGET : certains pour inégalité économique, d'autres pour des raisons de santé publique, d'autres encore pour des raisons tenant à l'environnement... Mais alors, comment organiser l'action publique pour éviter le risque de dispersion auquel expose la volonté de corriger toutes les formes d'inégalité, et non plus de résoudre les seuls problèmes économiques ?

Cette question amène à poser aussi celle des moyens : si l'on s'attaque à davantage de formes d'inégalité sur davantage de territoires, il ne me paraît pas raisonnable de le faire à moyens financiers et humains constants.

Enfin, le projet de loi relatif à la décentralisation prévoit un renforcement des métropoles au détriment d'autres zones, au risque de créer une sorte de diagonale du vide. Quel est votre avis sur cette « métropolisation » ?

M. Jacques Krabal. Il est aisé d'établir un diagnostic qui ne peut être que critique après trente ans de « déménagement » du territoire. Il l'est sans doute moins de définir la politique à mener pour assurer l'égalité des territoires, mais je pense que nous pouvons y parvenir tout en prenant en compte leur diversité. Notre groupe souhaite également que cette réflexion aboutisse à une simplification. Cependant, comment ne pas se préoccuper, dans le contexte économique actuel, des moyens qui pourront être consacrés à cette action, urgente si l'on veut apporter une réponse politique à la crise de l'aménagement du territoire ? Les scrutins récents montrent en effet la nécessité de cette réponse.

Nous attendons bien sûr avec intérêt le débat qui permettra de trancher entre vos cinq scénarios, mais nous attendons aussi avec impatience que se dessine l'acte III de la décentralisation. Nous nous inquiétons de l'avenir de nos territoires et, à bien des égards, nous restons sur notre faim. Pour nous, l'égalité n'est pas synonyme d'égalitarisme : pour les habitants des zones rurales comme pour ceux des zones urbaines très denses, elle passe avant tout par l'accès aux services essentiels.

Mme Catherine Quéré. Je vous remercie, monsieur Wahl, pour votre exposé qui rencontre une préoccupation majeure de notre Commission.

Si, comme vous l'avez dit, l'égalité n'est pas l'uniformité, se pose en effet la question de l'étalon à appliquer. Il n'est pas aisé de déterminer le minimum essentiel de services à garantir au citoyen pour lui donner le sentiment d'être traité par l'État de façon juste quel que soit son lieu de résidence – j'emploie le mot « sentiment » à dessein car le ressenti ne correspond pas toujours à la réalité. Malheureusement, l'écart grandissant entre les territoires urbains et les territoires ruraux comme le mien me fait craindre que ce minimum ne soit lilliputien ! Je redoute également que la notion d'égalité des territoires n'ait pas la même signification pour tous. En d'autres termes, partageant – une fois n'est pas coutume ! – l'avis de Martial Saddier, j'ai bien peur que, comme bien souvent, le contexte économique aidant, les territoires urbains ne l'emportent sur les autres.

M. Charles-Ange Ginesy. Comment créer le commissariat général à l'égalité des territoires sans supprimer d'autres structures et sans moyens supplémentaires ? En avez-vous estimé le coût ?

Comment avoir l'assurance que, comme vous l'affirmez, les intérêts de tous les territoires, urbains comme ruraux, seront pris en compte dans une politique d'aménagement du territoire réellement décentralisée ? Je crains, pour ma part, que la création de ce commissariat ne masque une volonté de recentralisation et que les décisions n'échappent aux parties les plus rurales de notre territoire. Votre exposé, pour tout dire, ne m'a pas convaincu d'un engagement fort en faveur de la réduction des inégalités territoriales. Pouvez-vous me rassurer ?

M. Yannick Favennec. Envisagez-vous la fin des zones de revitalisation rurale, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans le développement des territoires concernés ? Pourquoi votre rapport est-il silencieux sur l'aménagement numérique des territoires alors que tout désigne ces nouveaux outils et services pour contribuer puissamment à la correction des inégalités territoriales ?

Mme Sophie Rohfritsch. Monsieur Wahl, dans la lettre de mission qu'elle vous a adressée, Mme Cécile Duflot a exprimé sa volonté de « *contrebalancer les dégâts d'une politique qui, sous couvert de compétition et d'excellence supposées, a favorisé les centres au détriment des périphéries* ». Mais pourquoi faudrait-il opposer excellence et égalité ? En effet, c'est en favorisant l'excellence que l'on générera de la croissance et du développement économique, dont l'ensemble de notre pays pourra bénéficier. L'Europe elle-même, au travers de sa nouvelle stratégie d'innovation « S3 », entend favoriser la spécialisation des territoires et la compétition entre eux en les poussant vers l'excellence scientifique.

Cette opposition entre excellence et égalité est malsaine. Dans une situation financière contrainte qui ne nous laisse que des moyens limités, personne n'a rien à gagner à une démarche égalitariste.

Mme Geneviève Gaillard. Le sujet que vous aviez à traiter était éminemment complexe, monsieur Wahl. En effet, comment apprécier le bien-être des populations et leurs aspirations ? La réflexion doit donc être poursuivie, d'autant que le projet de loi de décentralisation semble privilégier les métropoles, au risque de laisser à l'écart des territoires qui sont certainement moins organisés, mais qui ne manquent ni de talents ni d'intelligences.

Zones de revitalisation rurale, zones urbaines sensibles, etc. : notre pays abonde en zonages, assortis de primes, mais quel est l'avenir de cette politique ? La jugez-vous nécessaire à l'égalité des territoires ?

Les projets que vous avez exposés sont intéressants, mais ne pensez-vous pas que, pour les mener à bien et assurer cette égalité des territoires, il faudrait une réforme fiscale d'ampleur ?

Enfin, comment prenez-vous en compte les préoccupations environnementales et les questions énergétiques ? Ceux qui vivent et travaillent en ville dépensent probablement beaucoup moins d'essence que ceux qui habitent la campagne, par exemple. Comment parvenir à un meilleur équilibre ? Selon vous, est-ce ou non à l'État de s'en préoccuper ?

M. Philippe Plisson. Le monde rural fait actuellement l'objet de beaucoup d'attentions. Nous ne pouvons que nous en réjouir, compte tenu de son état de délabrement et des inégalités qui se creusent avec les zones urbaines. Les campagnes constituent, au mieux, le réceptacle des populations qui n'ont plus les moyens de vivre en ville.

Votre diagnostic est excellent et, confirmant le mauvais état général des territoires ruraux, justifie la sollicitude dont on les entoure. Mais ils n'ont pas besoin de déclarations d'amour : ils ont besoin de preuves d'amour ! Or je crains qu'après la DATAR, le CGET ne soit pour l'État un moyen d'imposer à nouveau sa tutelle sur un monde rural considéré comme incapable de gérer son avenir.

Si le projet de loi de décentralisation était adopté tel quel, il y aurait, à côté des métropoles dotées d'une énorme force de frappe et d'une solide logistique, un monde de

minuscules communes et d'intercommunalités disparates et souvent étriquées, sans moyens ni capacités d'ingénierie. L'État arriverait alors, avec ses moyens territoriaux, ses opérateurs, pour poser des diagnostics, et finirait par le mettre sous perfusion, avec l'aide de ses sous-préfets.

Je refuse cette perspective colonisatrice ! La loi de décentralisation doit garantir au monde rural les moyens de son autonomie, les moyens d'être acteur de son avenir. Cela passe selon moi par la fusion des intercommunalités de projets au niveau des SCOT. Qu'en pensez-vous ? Nous sommes quelques-uns ici à penser ici que cela contribuerait à une véritable équité entre les territoires.

M. Laurent Furst. Je dois vous confesser, monsieur Wahl, que je n'ai rien compris à votre rapport ! Où voulez-vous aller ? Je trouve assez surprenant que, dans un pays décentralisé, l'État cherche à reprendre la main sur des élus locaux, départementaux et régionaux qui n'auraient pas fait la preuve suffisante de leur engagement, de leur efficacité ou de leur détermination au service d'une vision d'avenir. Il faudra bien que l'on s'interroge un jour pour savoir qui fait quoi, qui est légitime pour le faire et qui ne l'est pas.

L'égalité – inscrite au fronton de toutes les mairies de France – ne me semble pas être la revendication principale dans nos territoires. Le souci y est bien plutôt d'assurer aux populations une vraie chance d'avenir, ce qui passe par l'accès aux soins – les professionnels de santé disparaissent des territoires ruraux comme de certaines banlieues – et par l'accès facile aux transports, aux services publics ou aux outils numériques, devenus indispensables au maintien du tissu économique. Nous souhaitons donc moins de belles paroles et davantage de décisions concrètes. J'avoue d'ailleurs être las du « théodulisme » ambiant : en cas de problème, on crée une structure, on change quelques sigles et on a l'impression d'avoir agi ! Ne nous étonnons pas que l'on vive mal dans certains territoires de notre pays !

Enfin, vous vous êtes félicité que votre commission ait été composée paritairement de fonctionnaires issus des différentes fonctions publiques. Tout en étant moi-même fonctionnaire, je trouve un peu angoissant que l'avenir de la France puisse reposer uniquement sur la fonction publique !

M. Rémi Pauvros. Monsieur Wahl, je suis élu d'un des territoires de ce Nord dont vous avez évoqué les difficultés et qui, en effet, détient avec le Languedoc-Roussillon le record du taux de chômage. C'est également le territoire où les jeunes restent le plus longtemps au chômage. Nous aurions, par conséquent, aimé être consultés : n'avons-nous pas l'expérience de ce clivage entre deux France que décrit Emmanuel Todd dans son livre *Le Mystère français* : d'un côté une France riche, de l'autre une France pauvre, et ce aussi bien dans nos territoires ruraux que dans nos territoires urbains ? Cette situation me rend sensible à cette question d'égalité des territoires et je suivrai donc avec attention le débat qui va s'engager – et qui, à mon avis, ne peut porter uniquement sur la création de telle ou telle structure. Mais, pour l'heure, je me contenterai d'aborder trois points.

Je me bats depuis longtemps pour faire admettre que la projection faite par l'INSEE dans les années 2000, selon laquelle la démographie de mon territoire allait considérablement chuter, était erronée ; de fait, depuis cette date, notre population a augmenté. Le problème est que toutes les administrations continuent à se fonder sur cet indicateur, ce qui a des incidences, par exemple, sur le nombre de fonctionnaires et sur le montant de la péréquation. Or je n'arrive pas à le faire modifier. Que pourriez-vous dire sur le sujet ?

La mobilité est essentielle quand il s'agit de l'égalité des territoires : il en va pour tous les citoyens de l'accès aux services, de la possibilité de satisfaire des besoins primordiaux. Il me paraîtrait donc indispensable de prendre en compte cette question, qui est aussi celle des transports et des infrastructures.

Enfin, vous avez parlé d'ingénierie. Mais les fonctionnaires en participent : je rappelle que la fonction publique a été créée, par nos révolutionnaires, pour compenser les difficultés d'accès d'une partie de la population à certains services – Babeuf a dit des choses remarquables à ce propos. Mais la fonction publique, c'est aussi l'intelligence que vous incarnez, monsieur l'inspecteur général, vous et vos collègues, et c'est la capacité de faire. Voilà pourquoi je demande que de hauts fonctionnaires quittent Paris pour venir travailler avec nous sur nos territoires. Rien que dans mon arrondissement, il nous faudrait 1 500 fonctionnaires supplémentaires uniquement pour nous mettre au niveau de la moyenne nationale !

J'en ai terminé, monsieur Wahl. J'attends des propositions en même temps que l'expression concrète d'une volonté politique. Sachez que nous serons particulièrement vigilants.

M. Jean-Marie Sermier. La Révolution française a inscrit au fronton de nos mairies « Liberté, Égalité, Fraternité », mais c'est une devise pour les citoyens, pas pour les territoires. Et je suis très inquiet depuis que l'on parle d'égalité des territoires plutôt que d'aménagement du territoire.

L'égalité des territoires risque d'être mal comprise et de générer beaucoup de rancœur et d'amertume chez nos concitoyens, principalement ceux des zones rurales, quand ils s'apercevront que cette notion n'a pas lieu d'être en matière d'aménagement du territoire.

Il faut donner à chaque territoire la capacité de se doter de ses propres structures pour offrir à ses habitants les services nécessaires, cela sans séparer ni opposer rural et urbain. La ville, la zone périurbaine et les campagnes alentour : toutes ont besoin les unes des autres.

On ne fera croire à personne que l'offre de soins sera la même partout en France. Il existe des hôpitaux universitaires, des hôpitaux de proximité, des hôpitaux locaux mais aussi des maisons de santé, qui peuvent offrir des soins tout en étant en relation les uns avec les autres. Il en est de même en matière d'enseignement. Les universités doivent travailler avec l'ensemble des lycées, des collèges et des écoles. Et dans tous les cas, il s'agit d'œuvrer en faveur du citoyen, et pas forcément en faveur du territoire.

Nous devons donc nous préoccuper de l'équilibre de l'aménagement du territoire, et non de l'égalité des territoires. Aussi ne vois-je pas bien quelle sera la « valeur ajoutée » que peut apporter ce nouveau commissariat général aux outils existants.

Mme Martine Lignères-Cassou. On peut en effet se demander ce que l'on entend par « égalité des territoires » : égalité d'accès aux services pour les citoyens ou égalité des territoires entre eux, ce qui me semble relever de l'utopie ?

Il serait important de savoir de quoi l'on parle, ne serait-ce que pour définir les politiques que l'on veut conduire. Pour ma part, je rejoindrai la position de notre collègue Sermier. Qu'on le regrette ou non, nous ne pouvons qu'accepter la réalité du fait urbain. Et au

lieu d'opposer villes et campagne, nous devons penser leur interdépendance. À quel niveau ? Selon moi, à celui du bassin d'emploi – même si cela peut se traduire dans un SCOT.

Il faudra alors tout mettre sur la table : l'accès aux services, la fiscalité, etc. tout en poursuivant le mouvement de concentration des intercommunalités et de simplification administrative. À cet égard, je déplore que les Alsaciens se soient prononcés contre la fusion de leurs collectivités : c'était là pour la région une chance de s'affirmer face aux Länder allemands et un moyen de réaliser des économies sans pour autant réduire les services rendus au public.

Si un commissariat général doit voir le jour, il faut que ce soit pour accompagner des mouvements et des mutations de ce genre et pour développer entre le milieu urbain et le milieu rural une interdépendance qui doit aller jusqu'à la solidarité fiscale : en effet, les baisses de dotations ne laissent d'autre choix que de répartir les ressources de la façon la plus juste possible.

M. Gilbert Sauvan. Pour moi, la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires ne signifie pas que tous les territoires doivent être égaux, mais serait plutôt le signe que tous doivent bénéficier de l'action publique – celle de l'État et celle des collectivités.

Cela dit, il serait souhaitable que vous précisiez en quoi l'action de ce commissariat se distinguerait de celle de la DATAR. Comme l'a remarqué mon collègue Ginesy, il faut que nous sachions qui va s'occuper de nos territoires, et comment.

Je m'interroge, d'autre part, sur les effets qu'aura la création de métropoles : campant sur les zones les plus riches, là où sont les entreprises, elles vont prendre les compétences des départements et des régions. Que restera-t-il pour les autres territoires ? Comme l'a dit Rémi Pauvros, nous aurions besoin, là, que de hauts fonctionnaires viennent aider les élus à définir un projet d'aménagement du territoire garantissant à tous les citoyens un accès aux services publics, à la santé et aux transports.

Pour autant, je ne vois pas d'opposition entre l'égalité des territoires et la liberté des collectivités. Chaque collectivité doit garder sa liberté et chaque territoire pouvoir attendre une aide de l'État.

M. Christophe Priou. Cette année est celle du cinquantième anniversaire de la DATAR, mais aussi des *Tontons flingueurs* ! Et ce matin, il y a eu unanimité pour « flinguer » votre rapport, monsieur Wahl, avec Philippe Plisson dans le rôle de Raoul Volfoni...

Plus sérieusement, je dirai qu'en cinquante ans, le combat de l'aménagement du territoire a changé d'âme. S'il reste des projets d'infrastructures routières, ferroviaires ou aéroportuaires, la demande s'est déplacée, la faveur se portant désormais davantage vers les nouvelles techniques de l'information et de la communication ou vers les énergies renouvelables. Comment articuler toutes ces politiques ? La nécessité d'une simplification administrative se heurte à la réalité de la décentralisation. Ainsi, aujourd'hui, tout le monde fait tout : la région et le département s'occupent pareillement de développement économique et touristique. L'exercice auquel vous conviez relève donc du grand écart.

À la devise qui figure au fronton de nos mairies, on pourrait rajouter l'équité. Or l'équité, comme l'a dit Jean-Marc Ayrault, n'est pas l'égalité. Aujourd'hui, on a tendance à procéder de manière égalitaire. Mais si l'on continue ainsi, les pôles urbains recevront 80 %

des subventions, et les zones rurales 20 %. Certes, ville et campagne sont complémentaires. Mais comme l'a fait remarquer un collègue, pour les urbains, cette complémentarité ressemble à celle de la chaussure et du paillason !

Certaines dispositions, dans les projets de loi actuels, sont très dangereuses. Le président socialiste du conseil général de Loire-Atlantique, Philippe Grosvalet, a ainsi appelé mon attention sur les dispositions relatives aux métropoles. Par exemple, dans le Rhône, si l'on accède aux demandes de Lyon, le conseil général sera uniquement rural et n'aura aucune compétence urbaine. La même chose peut se produire à Rennes, à Nantes ou ailleurs.

La qualité de votre travail n'est pas en cause, monsieur Wahl, mais je constate que les intervenants de ce matin ont été unanimes : j'aimerais y voir l'indication que nous pourrions nous accorder sur des solutions moins centralisatrices et technocratiques.

M. Alain Calmette. Une trop grande verticalité et une complète étanchéité des politiques publiques— quand elles sont cumulées sur un même territoire – aboutissent à de graves incohérences. Mais l'horizontalité souhaitable ne se retrouve pas au même degré dans les cinq scénarios que vous avez décrits, monsieur Wahl : du premier au dernier, on passe à cet égard du moins ambitieux au plus ambitieux, mais le quatrième, qui fait une place à la péréquation horizontale, me semble constituer un minimum si l'on souhaite développer les territoires de façon équilibrée.

Je terminerai en reprenant le propos de Jean-Yves Caultet : pourquoi l'État n'interviendrait-il pas en premier ressort, pour garantir sur chaque territoire, à chaque citoyen, les services de base mentionnés dans le rapport d'Éloi Laurent ? Cela ne porterait pas préjudice à l'autonomie des collectivités, qui pourrait s'exercer, non à des fins de concurrence, mais dans un esprit de contractualisation.

M. Jacques Kossowski. J'aimerais savoir comment s'articulera la compétence du commissariat général à l'égalité des territoires avec celles du commissariat général au développement durable et de l'ADEME. Ne risquent-elles pas de se superposer ?

Aujourd'hui, nous sommes obligés de passer par le préfet de région pour conclure les contrats de développement territorial (CDT). Demain, faudra-t-il passer, en outre, par ce nouveau commissariat général, puis par la DATAR et par la DGCL, au risque d'allonger les délais et de perdre en efficacité ?

M. Gilles Savary. Dans ma région, ce n'est pas parce que la cave est pleine qu'on néglige de goûter la dernière vendange ! De même, ce qui m'importe quand j'entends parler d'un nouveau commissariat à l'égalité des territoires, c'est la plus-value qu'il peut nous apporter.

Il est clair qu'on ne peut pas reproduire les politiques d'aménagement du territoire d'antan. Comme l'a dit Alain Calmette, ce dont nos territoires ont aujourd'hui besoin, c'est de politiques ministérielles réellement transversales. Appliquées les unes à la suite des autres sans continuité entre elles, elles ont en effet provoqué des inégalités plurielles : parfois, c'est la santé qui pêche, parfois ce sont les transports, etc. Mais nous sommes aussi à la recherche d'une transversalité entre collectivités territoriales, dans un univers décentralisé. Or l'entreprise se révèle malaisée : les présidents de région tendent à utiliser les crédits européens des fonds structurels, qui représentent l'essentiel de ce que nous pouvons attendre, pour des

actions en faveur de la compétitivité plutôt que pour l'équipement des territoires ruraux, sous couvert d'éviter le « saupoudrage ».

Quels pourraient donc être les outils d'une nouvelle politique d'aménagement du territoire, qui ne soit pas la transposition de celle de l'époque glorieuse des métropoles d'équilibre, ni de celle de l'époque suivante des contrats de plan, ni de celle de la dernière époque, fondée sur la recherche de la compétitivité et sur les appels d'offres ?

Dans l'épouvantable empilement des structures qui caractérise notre pays, quel serait le niveau de contractualisation ou de mobilisation élémentaire le plus adéquat, selon vous : le SCOT, le pays, la communauté de communes ?

Enfin, envisagez-vous une politique de déconcentration des services, des métropoles et des villes vers les campagnes alentour ? Je suis l'élu d'une région rurale qui a la chance de se trouver à côté d'une métropole. Tout est en magasin... sauf que cela ne sort pas des murs de la métropole ! Il faudrait donc faire en sorte que tous ces services puissent se redéployer sur l'ensemble du territoire.

M. Jacques Alain Bénisti. Ne pensez-vous pas que, dans la période de crise que nous traversons, nous aurions davantage besoin d'égalité dans les territoires que d'égalité entre les territoires ? À trop vouloir niveler par le bas, on risque bien plutôt de favoriser les inégalités et les injustices au sein de ces territoires. L'Île-de-France en est un exemple flagrant : depuis maintenant un demi-siècle, on privilégie l'Ouest de la capitale, qui accapare l'activité économique et donc les richesses, cependant que les logements sociaux, à l'Est, concentrent toutes les misères du monde. Mais les inégalités se creusent aussi, et même surtout, entre les collectivités elles-mêmes et, bien sûr, entre leurs habitants. Que nous proposez-vous pour inverser cette tendance, en vue d'un rééquilibrage ?

M. Jean-Louis Bricout. Vous avez déploré le manque d'ingénierie de développement dont souffrent certains territoires. Maire d'une petite ville de 7 000 habitants, je confirme le fait. De tels bourgs-centres, qui auraient un rôle essentiel à jouer au service de la ruralité, n'ont pas, ou n'ont plus, les moyens d'assumer leurs charges de centralité et d'offrir un premier niveau de services. Quelles sont leurs perspectives d'avenir ? Quels outils seront mis à leur disposition pour leur permettre de prendre leur avenir en main, surtout dans le domaine économique ? Quelles priorités l'État devrait-il s'assigner à leur égard ?

Je veux aussi souligner les incohérences auxquelles aboutissent les zonages. Il y a, à proximité de ma petite ville, une plus grande classée en zone franche : les médecins qui veulent s'installer n'hésitent pas un instant, pour des raisons de fiscalité, entre notre maison de santé pluridisciplinaire (MSP) et la zone franche ! Comment, dans ces conditions, pourrions-nous mener une politique de santé efficace dans nos territoires ruraux ?

M. Olivier Marleix. Je me réjouis que nous soyons de plus en plus nombreux à considérer que l'égalité des territoires n'est qu'un slogan de campagne, une utopie, et qu'un minimum d'équité dans ces territoires – s'agissant notamment de l'accès aux services – serait déjà une victoire. En effet, depuis une vingtaine d'années, l'iniquité s'est développée dans notre pays. L'État a soutenu les grandes métropoles régionales, qui se sont assez puissamment développées, et cette politique s'est traduite par un délaissement des territoires ruraux. Je m'inquiète d'ailleurs de la prochaine disparition de leur surreprésentation au sein des conseils généraux, car c'était le seul outil dont nous disposions pour rééquilibrer un peu la situation en leur faveur.

La réalité financière est effroyable. Vous connaissez les différences qui existent entre les dotations de l'État, selon qu'elles sont versées aux communautés urbaines ou aux communautés de communes rurales. Ces dernières années, la transformation de quelques EPCI a rapporté de vrais « jackpots » à certains territoires – l'avantage se compte en dizaines de millions d'euros. Les crédits des contrats de projets État-région (CPER) vont pour 75 % au seul département chef-lieu de région : cet outil d'aménagement du territoire est donc au service d'une partie, souvent la plus urbanisée, de nos régions. Quant au versement transport, il ne peut être perçu que dans le cadre d'un « périmètre de transports urbains » (PTU), de sorte qu'à nouveau, seules les communautés urbaines bénéficient de cette manne pour développer leurs services de transport...

Je signale au passage que le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) n'existe quasiment plus, et que je m'évertue en vain à obtenir de Bercy l'agrégation de la dépense publique par habitant – qu'elle vienne de l'État, des régions, des départements, des communes ou des organismes de sécurité sociale – dans nos territoires, département par département. Ces données sont indisponibles ou, plus probablement, occultées, ce qui ne peut que cacher de graves disparités.

J'aimerais savoir comment nous pourrions, en nous appuyant sur le CGET, imaginer des pistes pour rétablir un peu d'équité dans notre pays.

M. Guillaume Chevrollier. Monsieur Wahl, j'ai toujours trouvé un peu surprenante l'appellation de ministère de « l'égalité des territoires » et du logement. Comme vous l'avez vous-même remarqué, l'égalité n'est pas l'uniformité, et l'accès aux services essentiels est très inégal selon les territoires. Les citoyens n'ont pas non plus les mêmes besoins dans les territoires urbains ou ruraux – mais la diversité de nos territoires n'est-elle pas une richesse de la France ? Quant à l'appellation de « commissariat général », elle suggère la reprise en mains, par l'État, d'une politique publique.

Vous nous avez dit que la création de ce CGET se ferait à moyens constants pour l'État. Or il est généralement admis aujourd'hui qu'il faut plutôt réduire la dépense publique, en engageant des réformes structurelles qui nous permettront d'agir de façon efficace à moindre coût. Il me semble que la haute fonction publique doit prendre en compte cette nécessité dans ses rapports.

M. Thierry Wahl. Merci pour toutes ces interventions. J'ai le sentiment, en vous écoutant, qu'au-delà de ce modeste rapport dont l'objet était de faire des propositions sur l'organisation administrative de l'État, il serait sans doute nécessaire d'engager un débat politique sur l'aménagement du territoire et sur l'égalité des territoires.

Mais je vais tenter de vous répondre. En premier lieu, ce rapport ne traduit aucunement une quelconque tentative, de la part de l'État, de reprendre en main les territoires. Bien au contraire, la proposition principale, qui est d'ailleurs un des invariants que j'ai énumérés, est de faire du commissariat général – s'il doit être créé – l'instrument d'un partenariat avec les collectivités. Il s'agit de mettre un outil de l'État au service de toutes.

M. Furst prétend n'avoir rien compris à ce rapport. J'ai au contraire le sentiment qu'il l'a bien lu et qu'il en a saisi le sens. Il a en effet très clairement indiqué que l'important était que les territoires puissent avoir une chance d'avenir. Or, pour y parvenir, l'une des idées forces du rapport consiste précisément à mettre à la disposition des collectivités locales les instruments et les boîtes à outils de l'État – outils de développement et d'ingénierie de

développement –, sur la base de diagnostics territoriaux consensuels et de perspectives partagées, pour un travail commun entre les agglomérations, les zones périurbaines et les zones rurales qui les entourent. L'objectif du rapport est bien de revisiter, à travers cette question d'égalité des territoires, notre politique d'aménagement du territoire. Je me réjouis donc de cette compréhension mutuelle.

Nous ne cherchons pas à opposer rural et urbain. Si cela avait été le cas, nous aurions plutôt proposé de « sacraliser » l'organisation actuelle, qui sépare l'un de l'autre. Il y a en effet aujourd'hui, d'un côté, une administration, plus ou moins forte, chargée de la question de la ville et du fait urbain et, de l'autre, des administrations, plus ou moins éparses, chargées des questions rurales. Notre objectif, notamment dans le scénario 3 – qui peut se combiner avec les scénarios 4 et 5 – est au contraire de remédier à la dichotomie que vous regrettez et donc de porter un regard unifié sur les questions urbaines et rurales. À cet égard, la question de l'agrégation de la dépense publique par habitant sur le territoire, qui a été soulevée par M. Marleix, l'est également, explicitement, dans le rapport. Il est en effet essentiel, dans tous les territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux, de bien connaître ce que la Nation met à disposition des personnes qui y habitent, tant en effectifs qu'en moyens de fonctionnement ou d'intervention. Nous avons donc formulé une proposition relativement précise en ce sens.

Nous pensons aussi qu'il faut un débat public afin de trancher la question des rôles respectifs de l'État et des collectivités en matière d'aménagement du territoire et d'égalité des territoires – encore une fois, notre rapport porte sur une refonte de l'organisation de l'État, et pas sur une reprise en main des territoires. En effet, il n'est pas aisé de concilier la capacité, pour les collectivités, de décider en pleine maîtrise de leur avenir et l'obligation, pour l'État, d'être présent, non seulement en dernier ressort, mais aussi en premier ressort.

S'agissant de l'intervention de l'État en premier ou en dernier ressort, je retiens ce qu'a dit Mme Martine Lignières-Cassou sur l'égalité des territoires et l'égalité d'accès aux services. Car c'est bien de cela qu'il s'agit. Notre rapport a évoqué explicitement le sujet en proposant, pages 4 et 5, un certain nombre d'indicateurs de résultats – et non de moyens – pour apprécier l'efficacité des politiques publiques visant à réduire les inégalités territoriales.

Nous n'avons pas pris position sur la question des zonages, dans la mesure où François Lamy réfléchit actuellement à leur révision. Nous nous sommes contentés d'indiquer – ce qui me paraît faire consensus – que, si l'on décidait que l'action en faveur de l'égalité des territoires nécessitait une nouvelle géographie prioritaire, il faudrait faire en sorte que cette dernière soit plus resserrée que celle qui a été appliquée ces dix, quinze ou vingt dernières années.

Comme l'auront remarqué certains, nous avons exclu deux scénarios extrêmes.

Le premier était celui d'un CGET virtuel, ou d'une DATAR virtuelle. Il aurait abouti à supprimer toute administration – fût-ce une administration se limitant à réfléchir à ce que pourrait être demain le territoire –, au profit d'une simple mise en réseau des diagnostics territoriaux des uns et des autres. L'autre scénario extrême – allant au-delà de la combinaison possible des familles 4 et 5 que nous proposons – aurait consisté à laisser le CGET piloter l'ensemble des politiques sectorielles ayant un impact direct ou indirect sur le territoire. Il aurait mené à la création d'un ministère englobant la quasi-totalité des administrations françaises, à l'exception des seules administrations régaliennes des affaires étrangères et de la défense ! L'action publique n'y aurait certainement pas gagné en efficacité. C'est pourquoi nous avons préféré proposer une sorte de droit de regard préalable aux décisions publiques

susceptibles d'avoir des conséquences, directes ou indirectes, sur les territoires ou sur les populations qui y vivent.

Je souscris à ce qui a été dit à propos de l'aménagement numérique du territoire. Nous avons mentionné ce point sans le développer parce qu'il semble que ce soit un objectif partagé par tous, indépendamment de la question de l'organisation de l'État que cela suppose.

Pour finir, je reviendrai sur nos auditions pour nier qu'elles aient été exclusivement « urbaines ». Les grandes associations d'élus représentent l'ensemble des territoires et il me semble bien que le discours dominant des représentants de l'Association des maires de France, comme d'ailleurs des autres associations, tendait plutôt à nous demander de veiller tout particulièrement aux intérêts des territoires ruraux. Je ne crois pas non plus que nous ayons pris le parti que vous nous reprochez. Plus généralement, les personnes auditionnées ont été unanimes à souhaiter que la politique en faveur de l'égalité des territoires se traduise par une fin de la mise en concurrence des territoires. Et c'est bien dans cette optique que nous avons bâti les scénarios que je vous ai présentés.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Cette audition a bien montré l'intérêt que nous portons tous à l'aménagement et à l'égalité des territoires. Je vous ai écoutés avec beaucoup d'attention. Il me semble qu'en matière d'aménagement du territoire, nous devons faire preuve de prudence et de modestie, et éviter de nous donner mutuellement des leçons. En effet, la tâche qui nous attend sur ce terrain est aujourd'hui particulièrement difficile, en raison des contraintes financières. Cela étant, on peut s'interroger : avant de commander cette réflexion à M. Wahl, n'aurait-il pas fallu se demander quelle politique d'aménagement du territoire, quelle décentralisation on souhaitait ?

Sommes-nous capables de simplifier ? De faire une synthèse ? Nos points de vue sont souvent influencés par les responsabilités que nous avons, les uns et les autres, dans nos territoires. En tant qu' élu local, je livrerai trois réflexions, sans les soumettre au débat.

Premièrement, je pense que l'État doit consacrer les moyens dont il dispose à mettre en œuvre, de la façon la plus équitable possible, au sein des territoires, les compétences qui sont les siennes – éducation nationale, sécurité, etc. Mais il doit aussi jouer son rôle en matière de solidarité et de péréquation. Or, en ces domaines, je pense que nous n'avons pas suffisamment progressé au cours des vingt dernières années. Aussi la question de M. Olivier Marleix me paraît-elle tout à fait pertinente.

Deuxièmement, l'aménagement du territoire sera avant tout le fait des collectivités territoriales, en particulier des régions. Il nous faut donc un acte III de la décentralisation qui soit un acte fort et bien pensé.

Troisièmement, les collectivités territoriales ne peuvent mettre en œuvre une politique d'aménagement du territoire que si elles disposent d'une autonomie fiscale et financière – ce qui n'est plus le cas des régions. Il faut donc la leur assurer.

Et maintenant, monsieur l'inspecteur général, en notre nom à tous, je vous remercie pour le temps que vous nous avez consacré et pour la pertinence de vos analyses.

*

* *

Information relative à la commission

Puis, la Commission a désigné Mme Sophie Errante rapporteure pour l'examen de la proposition de résolution européenne sur l'interdiction de certains pesticides responsables de la mortalité des abeilles (n° 872).



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 10 avril 2013 à 9 h 30

Présents. - Mme Laurence Abeille, Mme Sylviane Alaux, M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, Mme Catherine Beaubatie, M. Jacques Alain Bénisti, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, Mme Sabine Buis, M. Vincent Burroni, M. Alain Calmette, M. Yann Capet, M. Jean-Yves Caullet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cottel, Mme Florence Delaunay, M. Stéphane Demilly, M. David Douillet, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, Mme Sophie Errante, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Laurent Furst, Mme Geneviève Gaillard, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Charles-Ange Ginesy, M. Michel Heinrich, M. Jacques Kossowski, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Alain Leboeuf, M. Arnaud Leroy, M. Michel Lesage, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Olivier Marleix, M. Jean-Luc Moudenc, M. Philippe Noguès, M. Rémi Pauvros, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, Mme Odile Saugues, M. Gilbert Sauvan, M. Gilles Savary, M. Jean-Marie Sermier, M. Thierry Solère, Mme Suzanne Tallard, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - M. Serge Bardy, M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Patrice Carvalho, Mme Fanny Dombre Coste, M. Christian Jacob, M. Philippe Martin, M. Gabriel Serville

Assistait également à la réunion. - Mme Marie-Line Reynaud