

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I <sup>e</sup> 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. Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire ..... 2

– Examen pour avis des crédits pour 2010, mission « Politique des territoires » (M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis). 12

Mardi

20 octobre 2009

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 5

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence**  
**de M. Christian Jacob**  
*Président*



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Michel Mercier, ministre de l'Espace rural et de l'aménagement du territoire.**

**M. le président Christian Jacob.** Monsieur le ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir. Nous souhaiterions que cette première audition soit pour vous l'occasion de préciser le champ de votre ministère et de nous exposer vos premières réflexions. Pourriez-vous en particulier, en tant que ministre de l'aménagement du territoire, nous dire un mot sur le projet de loi relatif au Grand Paris, que notre commission examinera bientôt ? Pourriez-vous également nous apporter des précisions sur les assises des territoires ruraux, qui s'ouvriront prochainement et dureront jusqu'au mois de janvier ? Nous pourrions aussi aborder d'autres sujets, tels que le socle de services publics.

**M. Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.** C'est avec plaisir que je réponds à votre invitation, Monsieur le président, et je regrette que le temps imparti à cette audition soit limité, en raison d'impératifs horaires liés à l'ouverture du débat sur le projet de loi relatif à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales au Sénat.

S'agissant du Grand Paris, je serai bref : le secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de ce projet et moi-même sommes logés dans le même immeuble. Mais cela s'arrête là. Mon ministère a d'autres occupations, ce qui ne signifie pas qu'il ne pourra pas intervenir à l'intérieur de ce qui sera peut-être le Grand Paris.

L'intitulé de mon département ministériel traduit la volonté du Président de la République et du Premier ministre de refaire de l'aménagement du territoire une véritable ambition nationale. La semaine dernière, la DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) a retrouvé son nom d'origine, la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), resté dans la mémoire du public comme porteur d'une grande ambition. Sans doute le retour de l'aménagement du territoire comme politique de l'État est-il également une conséquence de la crise économique. On n'attend pas que les choses se fassent toutes seules, mais on agit, en se donnant divers moyens d'action.

Cet intitulé est aussi la marque d'un « fléchage » spécifique en direction de l'espace rural. Pendant des lustres, s'occuper de la ruralité a essentiellement signifié gérer un déclin démographique et économique. Depuis quelques années, on a pris conscience de l'extrême diversité des territoires ruraux et de leur dynamisme. La population y croît trois fois plus vite qu'en ville, par exemple, ce qui change complètement l'approche : s'il n'y a évidemment pas de territoires ruraux sans agriculture, il n'y a pas seulement de l'agriculture dans les territoires ruraux.

De la cohabitation de « ruraux historiques » et de « nouveaux ruraux » résulte l'expression de nouveaux besoins. Tout l'objet des assises de la ruralité est de déterminer, par le moyen d'une expression directe sur l'Internet ou *via* les relais traditionnels – élus, associations –, la nature et la hiérarchie de ces besoins et le socle de services nécessaires, tels qu'écoles, garde d'enfants, offre de soins, transports, bref services au sens large, au-delà des services publics classiques. Par exemple, s'il est important d'avoir une perception, il est sans doute encore plus vital d'avoir accès à un médecin... Bien entendu, tous les parlementaires sont invités à participer à ces assises, qui seront probablement conclues par le Président de la

République. Nous entendons nous appuyer sur les souhaits réels des habitants pour bâtir notre politique.

Certains moyens sont d'ores et déjà connus. Compte tenu du succès rencontré, le Premier ministre a annoncé une nouvelle vague de pôles d'excellence rurale (PER), assortie de crédits équivalents à ceux de la première vague. L'objet de ces pôles étant probablement amené à changer, nous nous proposons de procéder en deux étapes afin d'intégrer les résultats des assises. Nous prendrons donc toutes nos décisions à la fin du premier semestre 2010.

J'en viens aux crédits du ministère pour 2010. J'ai toujours pensé qu'un bon budget n'était pas forcément un budget en augmentation, mais celui-ci l'est. Lorsqu'il m'a nommé, le Président de la République m'a assuré qu'il me donnerait les moyens nécessaires et le projet de budget tient cet engagement : les crédits de la mission 112, Politique des territoires, s'accroissent de plus de 12 % par rapport à la prévision initiale. Nous avons également pu résorber la « dette » du fonds national d'aménagement et de développement du territoire, le FNADT, c'est-à-dire les arrêtés de subvention non honorés.

En ce qui concerne les contrats de projets État-région (CPER), nous avons proposé que l'examen prévu par la clause dite « de revoyure » à mi-parcours se fasse après les élections régionales. Grâce au plan de relance, on ne constate de retards d'engagement ni de la part des collectivités locales ni de la part de l'État dans l'exécution de ces contrats ; c'est relativement nouveau, je le reconnais bien volontiers. Quoi qu'il en soit, la clause de rendez-vous permettra d'étudier les dossiers qui ne se seront pas concrétisés et ceux qui nécessiteront une réactualisation dans le cadre du Grenelle de l'environnement, du plan Campus ou d'autres actions. L'engagement de l'État dans les 37 CPER s'élève à 13 milliards d'euros, celui des collectivités à 15 milliards. Environ 39 % de ces crédits ont été consommés.

Environ 30 millions d'euros du FNADT abonderont en 2010 les crédits destinés à la restructuration de la défense. Le ministère de la défense a d'ores et déjà libéré cinq sites – Givet, Arras, Barcelonnette, Provins et Briançon – pour lesquels le contrat de restructuration est signé. D'autres contrats seront conclus avant la fin de l'année. Ils comprennent les crédits du FRED (fonds pour les restructurations de la défense) pour les deux tiers et du FNADT pour le tiers restant. La consommation reste modeste, ce qui n'a rien d'anormal étant donné les délais que nécessitent les opérations de reconversion : démolition, remise en état des sols, dépollution, vente des terrains, etc. Pour accentuer l'efficacité de ces crédits, nous avons revu le zonage des aides européennes à finalité régionale (AFR). Les sites de Caen, Reims et Noyon, notamment, sont concernés.

Les pôles de compétitivité ont fait l'objet de rapports de la Cour des comptes et du Parlement. Nous sommes en train de faire le point et devrions prendre nos décisions avant la fin de l'année concernant les éventuelles « délabellisations » – les analyses portent sur 13 sites – et les 19 candidatures au titre des écotechnologies.

Je veux saluer l'excellent travail accompli par l'agence française pour les investissements internationaux, l'AFII, qui a récemment rendu compte de son activité. De nombreux projets d'investissements étrangers dans notre pays voient le jour grâce à son action et à celle de ses correspondants sur l'ensemble du territoire. La prime d'aménagement du territoire (PAT), dont le budget pour 2010 est consolidé à hauteur de 38 millions d'euros, a joué son rôle dans ce cadre.

Les pôles d'excellence rurale (PER) ont prouvé leur intérêt. Ils ont en premier lieu provoqué un travail en commun dans des zones où l'on n'y était pas forcément habitué. Ils ont apporté des réponses non seulement à des questions institutionnelles, mais aussi à des questions économiques (énergies nouvelles, par exemple) ou portant sur les services (personnes âgées, maladie d'Alzheimer...). Les rapports parlementaires relatifs aux derniers PER sont achevés ou en cours d'achèvement. Le Gouvernement en fera l'analyse avant de déterminer la façon dont il entend mener la nouvelle vague de PER.

D'ores et déjà, il apparaît que le problème de l'ingénierie est important. Comment aider collectivités, associations, entreprises, à monter des projets de façon satisfaisante alors que la présence sur ces territoires est insuffisante ? J'ai demandé aux préfets de mobiliser les sous-préfets à ce sujet, d'autant que la réforme préfectorale qui entrera prochainement en vigueur libérera ces derniers de certaines tâches de gestion. Ils devront être plus présents sur le terrain et faciliter les projets aux côtés des élus, en les aidant, s'ils le souhaitent, notamment à se repérer dans le maquis des financements possibles d'un PER.

J'entends également utiliser les PER, en coordination avec le ministère de la santé, pour organiser la présence des soins sur tout le territoire. La loi Hôpital, patients, santé, territoires ouvre des pistes. La démographie médicale varie fortement selon les territoires et je souhaite travailler avec vous sur un sujet qui pose des problèmes de financement, de formation d'équipes médicales pluridisciplinaires (médecin, infirmière, kinésithérapeute, etc.) et de redéfinition du rôle de chacun au sein de ces équipes, d'utilisation d'Internet pour l'aide au diagnostic. Les assises des territoires ruraux permettront de faire émerger les demandes du public en la matière.

Parmi les dispositifs nouveaux, celui des « grappes d'entreprises » (*clusters*), lancé il y a quinze jours, devrait permettre d'améliorer l'accès des PME aux pôles de compétitivité. Il reprend et développe les anciens « systèmes productifs locaux » introduits à l'initiative de la DIACT, en aidant les PME travaillant dans un même secteur à mutualiser différents services de base, à assurer la veille technologique ou à gagner de nouveaux marchés. La DATAR étudiera les dossiers, et nous apporterons un financement, notamment pour l'acquisition de matériel, les démarches pour l'exportation ou la gestion du personnel. Nous pourrions également financer, pour une période déterminée, l'emploi d'une ou deux personnes dont le rôle sera de faciliter le fonctionnement des grappes d'entreprises et de tisser des liens avec les pôles de compétitivité.

Le 29 juillet dernier, nous avons demandé aux préfets d'établir dans chaque département un schéma directeur d'aménagement numérique (SDAN) destiné à assurer l'accès au très haut débit sur tout le territoire et de façon concomitante pour toutes les zones : il ne s'agit pas de desservir d'abord les zones rentables et ensuite, moyennant une aide de l'État, les zones peu ou pas rentables, car les territoires peu denses n'auraient aucune chance de bénéficier du très haut débit avant des lustres. Le financement devrait être assuré en partie par le grand emprunt, ainsi que par le fonds d'aménagement numérique prévu par la proposition de loi du sénateur Xavier Pintat.

Enfin, mon ministère sera très attentif au maintien des trains d'aménagement du territoire, les « Corail ». En effet, si le financement des TER est assuré par les régions et celui des lignes à grande vitesse par le marché, les Corail n'ont pas de financement spécifique. Ils sont assez lourdement déficitaires, le matériel est vieillissant et les voies qu'ils empruntent en font de véritables « tortillards ». Pour assurer la pérennité de ces trains, il faut que la SNCF trouve environ 190 millions d'euros. Ce n'est pas aux collectivités d'apporter ce financement.

Il n'y a encore eu aucun arbitrage mais on peut penser aux économies que la SNCF tirera de la suppression de la taxe professionnelle, aux modes de reversement de la taxe carbone, ou encore à la mutualisation de certains tarifs avec les lignes à grande vitesse.

Vous le voyez, le champ d'action de ce ministère est très vaste, étant entendu qu'il est par nature interministériel. Nous nous efforçons de traduire dans les faits la volonté politique affirmée par le Gouvernement.

**M. le président Christian Jacob.** Merci, Monsieur le ministre. Nous en venons aux questions des représentants des groupes.

**M. Jacques Le Nay.** En tant que rapporteur pour avis des crédits de la mission *Politique des territoires* et en tant qu'élus d'un territoire directement concerné, je salue l'entrée au Gouvernement d'un ministre de plein exercice chargé de l'espace rural et de l'aménagement du territoire.

Le programme 162, *Interventions territoriales de l'État*, créé en 2006 pour une période expérimentale de trois ans, est-il appelé à se pérenniser ? Le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse représente 73,3 % des crédits, le plan gouvernemental sur le Marais Poitevin Poitou-Charentes 12,3 %, le plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe 7,5 % et l'action Eau-Agriculture en Bretagne 6,9 %. À l'issue de ces premières actions, ne pourrait-on en envisager de nouvelles, comme la lutte contre la prolifération des algues vertes ?

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Je salue moi aussi la nomination d'un ministre de plein exercice chargé de l'aménagement du territoire et de l'espace rural, même si l'intitulé de son département peut laisser entendre, de façon quelque peu réductrice, que les questions d'aménagement du territoire et de politique territoriale se limitent à l'espace rural : on ne saurait mettre des barrières Vauban entre le rural et l'urbain !

Comme beaucoup de mes collègues, je me suis réjouie qu'un élu siégeant à l'assemblée des collectivités depuis de nombreuses années, président d'un exécutif local important, et donc très au fait de ces questions, ait été investi de ces fonctions. Nous y avons vu un motif d'espoir.

Je me félicite enfin du retour de la DATAR après l'intermède de la DIACT. En effet, la mise en exergue de la notion de compétitivité n'était pas seulement un glissement sémantique ; elle ouvrait la voie à de lourdes dérives. Notre groupe estime que l'aménagement du territoire relève d'une volonté politique de péréquation, notion qui ne se combine pas forcément très bien avec celles de compétitivité, voire de compétition entre espaces géographiques.

Mais la lecture des documents budgétaires laisse beaucoup moins à espérer. Il est entendu que les politiques d'aménagement du territoire sont transversales et que de nombreuses autres lignes relevant d'autres ministères sont mobilisées. Pour autant, on constate une stabilité des crédits à un moment où, en dépit des évolutions démographiques positives constatées au dernier recensement et que vous avez relevées dans votre propos introductif, Monsieur le ministre, la fracture territoriale s'exacerbe. Nous avons bien conscience que la dette de l'État atteint un niveau insupportable, mais ces problèmes auraient mérité un engagement plus important.

Pourquoi parler, Monsieur le ministre, de socle de « services au public » et non de « services publics » ? Ce que l'on observe sur le terrain, c'est la mise à mal de ces services publics, qu'il s'agisse des écoles, de la poste, des gares de fret, de la réforme de la carte judiciaire – dans mon département, quatre juridictions de proximité ont été supprimées –, de la carte hospitalière, de la carte militaire... Bien souvent, les collectivités sont amenées à jouer un rôle de substitution. C'est le cas lorsque l'ingénierie des directions départementales de l'équipement (DDE) n'est plus au rendez-vous.

S'agissant des trains d'aménagement du territoire, vous venez de dire très clairement que ce n'était pas aux collectivités de payer : dont acte.

Pour ce qui est de la fracture numérique, vous comptez sur les schémas et sur la mise en place d'un fonds d'aménagement dédié. Aujourd'hui dans un quotidien national, le président du directoire d'un grand groupe affirme à juste titre que ce sont les opérateurs et l'État qui doivent financer la couverture numérique. Mais on observe sur le terrain que les collectivités ont dû largement anticiper et ont engagé des financements importants tant pour les zones blanches de téléphonie mobile que pour le haut et le très haut débit. Seront-elles de nouveau sollicitées avec l'arrivée de la télévision numérique terrestre ?

Je ne contredirai pas le rapport sénatorial qui dresse un bilan positif des pôles d'excellence rurale : on a en effet créé de véritables synergies entre socioprofessionnels et élus. Cela étant, les pôles ne fonctionnent que grâce à la très forte implication des collectivités territoriales. Celles-ci fournissent l'ingénierie et une grande part des financements. Dans mon département, ce sont les conseillers généraux et régionaux et les services des départements et des régions qui assurent l'ingénierie. Dès lors, la réforme des collectivités territoriales donne un tour surréaliste à nos débats. Comment pourrez-vous conduire une politique d'aménagement du territoire dans un pays où 50 % des élus territoriaux auront disparu et où les collectivités territoriales, ne bénéficiant plus de la clause de compétence générale, ne pourront plus intervenir sur ces sujets ?

**M. André Chassaigne.** Excellent !

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Bref, Monsieur le ministre, comment pourrez-vous continuer à exister et comment maintiendrons-nous la nécessaire politique d'aménagement du territoire pour laquelle nous sommes nombreux à nous battre depuis longtemps ?

**M. André Chassaigne.** Votre exposé, Monsieur le ministre, traduit votre excellente connaissance des territoires ruraux et des questions d'aménagement. Nous ne pouvons que partager les objectifs que vous fixez, et même nous accorder sur les moyens que vous esquissez. Je n'irai pas jusqu'à dire qu'avec les assises des territoires ruraux, vous avez cloné les états généraux des campagnes de France que j'ai lancés avec mon ami Jean Lassalle...

**M. le ministre.** Vieux lecteur de *Témoignage chrétien*, c'est dans ce journal que j'ai eu connaissance de votre initiative.

**M. André Chassaigne.** J'ai en effet donné une interview à *Témoignage chrétien*, ayant l'habitude de combattre les marchands du temple.

Des assises des territoires ruraux ? Chiche, Monsieur le ministre ! Je crains néanmoins que les trois mois prévus ne se révèlent trop courts pour faire remonter les

problématiques. Notre initiative, qui repose sur des réunions décentralisées à tous les niveaux, s'inscrit dans un temps beaucoup plus long, le temps de la réflexion, de la concertation, de l'élaboration collective. Cela dit, puisque les assises sont lancées, il faudra utiliser cet outil.

Vos discours fort pertinents supposent la réunion de deux conditions.

Premièrement, il faut en finir avec l'idée de compétitivité, dont les effets sont terriblement pervers : entre les territoires, il ne faut pas de la compétition, mais de la coopération et de la construction collective. Nombreux sont les territoires qui s'affrontent à coups de subventions, au détriment des plus pauvres d'entre eux.

Deuxièmement, comment prétendre développer les territoires alors que la révision générale des politiques publiques aura des conséquences graves en termes de services à la population et d'emploi, et qu'elle privera les communes de l'ingénierie assurée par les services de l'État – DDE ou DDA par exemple ? De la même façon, la réforme des collectivités territoriales va laminer les politiques publiques. Pour qu'une collectivité puisse mener une politique dans quelque domaine que ce soit, il faut qu'elle en ait les moyens. Si les conseils généraux et régionaux n'ont plus que de compétences ciblées et ne disposent plus de recettes fiscales suffisantes, ils n'auront plus aucune marge et ne pourront plus conduire de politique d'accompagnement. Il faut placer ces questions dans une perspective d'ensemble !

J'apprécie votre idée, Monsieur le ministre, d'en revenir avec les « grappes d'entreprises » à des politiques de filière permettant de développer la culture économique des territoires par la coopération. Les territoires souhaitent fortement être accompagnés, mais il faut alors y mettre les moyens en ingénierie et en animation. Le développement des territoires dépend des subventions, bien entendu, mais il tient aussi à cette animation qui permet de développer les synergies.

**M. le président Christian Jacob.** En matière de défense, si le contrat de restructuration du site de Provins a été un succès, c'est que les communes concernées ont eu carte blanche : seuls leurs projets ont été repris. Je crois, de la même manière, que les assises des territoires ruraux devront se garder de trop viser la synthèse : les territoires sont différents, et ce qui fonctionne dans l'un ne peut pas forcément être calqué dans un autre. Par exemple, le problème des services de santé se pose très différemment selon qu'il existe ou non une ville-centre dotée un hôpital ou selon qu'il existe ou non un réseau de transports adapté.

Par ailleurs, votre ministère ne doit pas être uniquement celui de l'espace rural : il est d'abord celui de l'aménagement du territoire, ce qui inclut la problématique des villes. On ne peut développer correctement le territoire qu'à partir d'un maillage qui comprend forcément la réalité urbaine et qui prend en compte les villes moyennes.

**M. le ministre.** Le ministère dont j'ai la charge est celui de l'aménagement de tout le territoire, même s'il a un fléchage particulier vers l'espace rural. Il doit notamment s'atteler au problème des villes moyennes, qui ne savent plus quel rôle jouer dans un univers mondialisé, après avoir été pendant longtemps des lieux de pouvoir politique, administratif et économique. À quoi sert une ville moyenne ? Comment en faire une ville d'influence dans un territoire donné ? Comment créer des réseaux ? J'ai souhaité accélérer la réflexion sur ce thème et j'ai demandé à la DATAR d'y travailler.

Je suis d'accord avec Mme Pérol-Dumont : il ne faut pas opposer les territoires, mais bien au contraire favoriser leur alliance. Nous avons besoin de très grandes métropoles pour

« tirer » les territoires, mais il faut veiller, moyennant des partenariats équilibrés, à ce qu'elles ne les vident pas.

La compétitivité, Monsieur Chassaigne, ne saurait signifier la compétition entre les territoires de la République. Le terme signifie simplement que tous nos territoires doivent être compétitifs pour affronter la menace des délocalisations. La compétitivité, c'est l'attractivité de nos territoires par rapport à ceux d'autres États, dans le cadre d'une politique volontaire en faveur de l'industrie. Nous savons tous, par exemple, que la taxe professionnelle pèse indûment sur la production. Sa suppression est donc une bonne chose. Il va de soi que l'impôt économique qui la remplacera doit garder des liens avec les territoires et être justement réparti entre les divers niveaux de collectivités.

Si j'ai parlé de socle de « services au public », Madame Pérol-Dumont, c'est qu'à mon sens la notion de service public n'est pas seulement institutionnelle : elle correspond aussi à une réalité matérielle. Bien sûr, certains services publics sont primordiaux, à commencer par l'école. Aujourd'hui, pour répondre au défi de la scolarisation dans les territoires ruraux, deux caisses sont mises à contribution : celle de l'État, qui rémunère un instituteur pour un nombre donné d'enfants, et celle des collectivités, qui déboursent des sommes très importantes en transports scolaires pour parvenir à réunir ces enfants. Il me paraît dommage que l'on ne puisse pas transformer des crédits de transports scolaires en crédits permettant de rémunérer des instituteurs.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Vous nous inquiétez, Monsieur le ministre !

**M. le ministre.** C'est une idée personnelle, pas très réaliste peut-être, mais il me semble qu'il vaut mieux avoir davantage d'instituteurs dans les écoles et moins d'enfants dans des cars !

Je reconnais, Monsieur Chassaigne, que les délais sont courts pour les assises des territoires ruraux. Nous n'avons pas d'autre choix : après, la campagne des élections régionales débute, et l'on enchaînera ensuite sur une autre campagne électorale. Nous ne pouvons rester un an sans rien entreprendre. L'idée est de dégager ce socle de services au public, qui comprend aussi, par exemple, les besoins en matière de soins.

Nous avons bien conscience du risque de fracture numérique. Si l'État a commandé les schémas directeurs d'aménagement numérique et s'il est prêt à participer au financement de leur réalisation, c'est bien pour éviter cette fracture. Les collectivités ont déjà réalisé beaucoup de choses, je le reconnais, mais nous ne sommes plus dans une période où l'État agit seul. L'organisation de la République est décentralisée : cela a des conséquences. L'État peut être stratège, il peut accompagner les collectivités en apportant soit l'ingénierie, soit les financements, notamment lorsque le projet n'offre aucune rentabilité immédiate.

Enfin, il faut considérer la politique d'aménagement du territoire comme le pendant normal de la politique de réforme territoriale. Les deux aspects doivent être considérés globalement. C'est parce qu'il y a une politique de réforme territoriale qu'il faut renforcer la politique d'aménagement du territoire. L'État sera présent, sous des formes différentes et nouvelles, dans l'ensemble des territoires.

**M. Philippe Meunier.** Je me réjouis à mon tour de la nomination d'un ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, rhodanien de surcroît.

Ma circonscription comprend trois autoroutes, un aéroport, une ligne de TGV, une rocade. Le territoire est aménagé. Je puis d'ores et déjà vous annoncer, Monsieur le ministre, que vous disposerez dans votre budget, pour le désenclavement de territoires qui en ont bien besoin, des 30 millions d'euros nécessaires à la réalisation d'un échangeur sur ladite rocade, lequel ne sera pas réalisé puisqu'il était lié à la construction d'un grand stade dont la population ne veut pas.

**M. Philippe Plisson.** S'il y a aujourd'hui une fracture numérique, c'est que l'on a démolé le service public nommé France Télécom et que cette entreprise n'a installé l'ADSL et la fibre optique que dans les zones rentables. Le conseil général de Gironde – comme bien d'autres, sans doute –, a été obligé de mettre en place un syndicat, « Gironde numérique », pour équiper les zones blanches. D'un côté, on démantèle les services publics, de l'autre, on pallie les manques qui en résultent avec de l'argent public !

L'intercommunalité à fiscalité propre dont je suis le président ne vit que de la taxe professionnelle. Elle a mis en place, dans une campagne très défavorisée, des services proches de ceux qui sont offerts en ville – pour l'enfance, les personnes âgées, en matière de transports... Supprimer la taxe professionnelle, c'est d'abord décourager les collectivités de mettre en place des zones d'activité qui leur coûteront très cher sans retour sur investissement, et c'est les priver des moyens pour maintenir ce niveau de services. Faudra-t-il, dans une région exsangue, y substituer une taxe sur les ménages ? Je suis très inquiet car la perspective n'est plus l'aménagement du territoire, mais le déménagement du territoire.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** J'aimerais partager votre optimisme, Monsieur le ministre.

S'agissant des assises des territoires ruraux, je crains qu'une fois de plus, la montagne n'accouche d'une souris. Nous savons ce qu'il faut faire pour nos territoires qui sont frappés par le déclin démographique et économique et qui sont en voie de désertification. L'administration d'État le sait aussi. Le développement local suppose que les territoires soient organisés et qu'ils disposent de matière grise – l'ingénierie – et de moyens financiers. Ces moyens, vous ne les avez pas et les collectivités ne les auront plus, puisque leur autonomie fiscale passera de 47 à 17 % après la suppression de la taxe professionnelle. Je ne vois pas comment les territoires ruraux les plus en difficulté pourront faire face à leurs obligations.

Vous proposerez demain une deuxième vague de PER. Ayant découvert avec surprise que c'était des crédits DGE (dotation globale d'équipement) qui finançaient celui auquel participe ma collectivité, je me demande si cette deuxième vague sera financée par des crédits de votre ministère, ou par ceux du ministère de l'intérieur.

**M. Christophe Priou.** Ma circonscription ayant été celle d'Olivier Guichard, l'aménagement du territoire y est plus qu'ailleurs une ardente obligation.

Certains ministères ont des moyens pour cette politique. Ainsi celui de M. Borloo, qui met des services de l'État à la disposition de certains sites, à travers l'atelier littoral et l'atelier montagne. L'État retrouve ici sa force de proposition. Cela change de la réponse habituelle faite aux maires, dite CPP (« c'est pas possible »), et sa variante réservée aux députés-maires, dite CPF (« c'est pas facile »). Dans le cadre des futurs contrats de projets Etat-régions, peut-on envisager une nouvelle génération de pôles d'excellence rurale ?

S'agissant du budget pour 2010, pouvez-vous nous apporter des précisions sur la fraction régionale de la taxe intérieure de consommation sur le gazole et le supercarburant pouvant financer les projets d'infrastructures ? Quel sera le montant de cette ligne budgétaire ? Comment affectera-t-on les crédits, étant donné l'importance des besoins ?

**M. Michel Havard.** La réorganisation des services de l'État tend à dépeupler quelque peu les villes moyennes alors que celles-ci assurent un lien important avec les territoires ruraux. Comment articulez-vous votre réflexion sur ces éléments d'équilibre ?

**M. le ministre.** M. Philippe Meunier, qui a été un de mes étudiants, sait qu'on ne peut pas tout réussir le même jour. Il comprendra aisément que je ne lui réponde pas.

Les villes moyennes sont pour moi un vrai sujet. La réforme territoriale donnera aux grandes métropoles les moyens de s'organiser. En revanche, toutes ces villes au passé très riche se demandent quel sera leur rôle. La DATAR a engagé le travail, en particulier avec la fédération des maires des villes moyennes. L'enseignement supérieur, par exemple, qui fait l'objet d'un groupe de travail, peut se révéler très efficace s'il est un tant soit peu relié au bassin d'emploi. Lorsque l'on se contente d'assurer des premiers cycles universitaires, les effets bénéfiques sur la ville sont bien moindres. Il faut favoriser les IUT, les classes de BTS, et même des doctorats précis liés au développement du bassin d'emploi.

Notre objectif, donc, est d'aider les villes moyennes à redevenir des lieux d'influence et des points de relais entre les territoires ruraux et les très grandes métropoles. Cette problématique rejoint celle des trains d'aménagement du territoire ou du numérique.

Je ne peux vous laisser dire, Monsieur Plisson, que l'impôt économique est supprimé. Ce que l'on supprime, c'est un mauvais impôt : la taxe professionnelle.

**M. Philippe Plisson.** Je vous donne rendez-vous dans deux ans !

**M. le ministre.** Avec plaisir. Comme vous, je suis élu local de longue date. Comme vous, j'ai beaucoup travaillé pour attirer les entreprises, mais mon objectif n'a jamais été de bénéficier de la taxe professionnelle : l'objectif, c'était l'emploi des habitants.

**M. Philippe Plisson.** Comment aménagez-vous alors une zone d'activité ?

**M. le ministre.** Le nouvel impôt économique assurera un retour à la collectivité. J'imagine mal qu'un élu local abandonne tout effort pour attirer des industries sur son territoire et préfère, par exemple, l'installation d'une marina à l'aménagement d'un port de commerce garantissant des emplois pérennes.

Qu'il y ait une différence de montant, je ne le nie pas : l'objet de la suppression de la taxe professionnelle est précisément que cela coûte moins cher aux entreprises. Celles-ci économiseront 7 milliards d'euros, mais elles continueront tout de même de verser 20 milliards et cet argent ira dans les caisses des collectivités locales. On peut estimer que c'est insuffisant, mais on ne peut dire qu'il n'y aura plus rien !

**M. Frédéric Cuvillier.** Il y aura beaucoup moins !

**M. le ministre.** Il y aura encore beaucoup.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Il n'y aura plus rien pour les départements qui seront les grands perdants.

**M. le ministre.** Je préside comme vous un conseil général et je connais bien les difficultés. Au fil du temps, on a confié aux départements toute la politique sociale, si bien qu'ils doivent répondre à toutes les « misères du monde », mais leur rôle est essentiel. Le financement se fera, pour partie, par l'impôt économique. Sans doute faudra-t-il trouver d'autres ressources, davantage issues du domaine social. Les crédits de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, constituent une piste à explorer.

Quant à savoir si des crédits du ministère de l'intérieur financeront les PER, Monsieur Chanteguet, je m'étonne d'abord que personne n'ait dénoncé la vraie injustice des dotations de fonctionnement accordées par l'État aux collectivités locales.

**M. André Chassaigne.** C'est vrai.

**M. le ministre.** La DGF et les dotations annexes s'élèvent en moyenne à 18 euros par habitant dans les communes rurales et à 90 euros par habitant dans les communes urbaines. Afin de rétablir une certaine équité, je souhaite vivement qu'à l'avenir on augmente la part de la dotation de développement rural.

Y aura-t-il des crédits de DGE dans les PER ? Certainement, de même qu'il y aura des crédits FNADP. On prendra dans toutes les caisses, qui sont toujours celle de l'État, afin de financer le plus grand nombre de nouveaux plans.

**M. le président Christian Jacob.** Il me paraît nécessaire de prendre en compte, dans la DGF, les charges de centralité, assurées par les villes centres au profit de tout le territoire. Par ailleurs, il me semble prioritaire d'achever le maillage intercommunal. L'éparpillement des financements a parfois généré des investissements inutiles.

**M. André Flajolet.** Pourra-t-on cumuler, dans les nouveaux PER, la subvention exceptionnelle de 30 % et le financement par la DGE ou par une autre source ?

**M. Frédéric Cuvillier.** Il importe en effet, Monsieur le ministre, de ne pas opposer ruralité et villes moyennes. Vous devrez, à cet égard, vous assurer que les politiques menées par vos collègues sont au diapason de votre réflexion. Je remarque, par exemple, que le plan Campus ne concerne que les métropoles ou que le plan ferroviaire ignore totalement la réalité de l'aménagement du territoire.

**M. le ministre.** Ne disposant pas des éléments nécessaires pour répondre immédiatement, j'adresserai une réponse écrite à M. André Flajolet.

**M. le président Christian Jacob.** Il me reste à vous remercier, Monsieur le ministre.



Puis la commission a examiné pour avis les crédits de la **mission « Politique des territoires » pour 2010**, sur le rapport de M. Jacques Le Nay.

**M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis.** Par delà les aspects budgétaires que s'attache à décrire de manière détaillée mon rapport pour avis, je tiens à exprimer la plus vive préoccupation quant au traitement de trois sujets d'intérêt majeur, bien souvent évoqués mais toujours en suspens : l'achèvement de l'aménagement numérique du territoire – Internet à très haut débit et téléphonie mobile –, la revitalisation de la ruralité et des services au public en milieu non dense, la couverture médicale de l'ensemble de la population sur le territoire national.

S'agissant de l'aménagement numérique du territoire, pour louables que soient les efforts accomplis par les gouvernements successifs, il est aujourd'hui impératif, à la fin de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, que la fracture numérique soit définitivement réduite en tout point du territoire et que des moyens suffisants soient dévolus à cet objectif.

La revitalisation des espaces ruraux s'inscrit dans une politique volontariste – pôles d'excellence rurale, socle de services au public en milieu rural, mutualisation des ressources. Cependant, l'efficacité de ces mesures est très variable et inégalement répartie entre les territoires. Un effort d'harmonisation devra donc être réalisé et telle pourrait être l'une des priorités des « Assises des territoires ruraux » qui débutent cet automne.

Alors que la progression des « déserts médicaux » semble inexorable dans les zones les moins denses comme dans certaines banlieues désavantagées des grandes villes, les objectifs retenus dans la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » votée cette année doivent trouver à se concrétiser. Face à la situation critique qui affecte certaines zones, il importe notamment qu'une place importante soit réservée aux projets de pôles de santé ou de maison de santé dans la prochaine vague de pôles d'excellence rurale (PER) annoncée par le Premier ministre en septembre dernier.

À l'instar des précédents, le projet de loi de finances pour 2010 décline la mission « Politique des territoires » en deux programmes.

Le programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire », dont l'intitulé et le périmètre d'ensemble ont été stabilisés d'un exercice à l'autre, retrace les crédits d'intervention et de fonctionnement de la Délégation interministérielle à l'aménagement des territoires (DIACT), créée en 2005 pour faire suite à la DATAR. Au cours de son audition par les rapporteurs de la mission, le Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire a du reste fait part de sa volonté de redonner à la délégation son appellation d'origine, de manière à mettre en exergue la mission régaliennne de l'État aménageur du territoire. À brève échéance, et conformément de surcroît à une pratique qui ne s'était jamais éteinte, la DIACT reprendra donc le nom plus évocateur de DATAR.

Comme le souligne le document de politique transversale (DPT) désormais annexé au PLF, l'effort global de l'État au titre de l'aménagement du territoire se répartit en 34 programmes budgétaires relevant de 16 missions, ce qui implique de fait plusieurs départements ministériels. La fonction de coordination de la délégation interministérielle est donc prépondérante.

Dès lors, le programme 112 ne vise évidemment pas à retracer l'ensemble des crédits d'État dévolus à l'aménagement du territoire, lesquels s'élèveront en 2010 à 5,18 milliards d'euros.

Dans le présent projet de loi, le montant des autorisations d'engagement demandées au titre de 2010, stabilisé par rapport à 2009, s'établit à 346 millions d'euros, pour 343 millions de crédits de paiement. Comme je l'ai déjà fait dans mes rapports précédents, je suis de nouveau conduit à demander si un tel programme atteint la masse critique pouvant justifier son maintien : l'ensemble des dotations ne représente en effet que 0,1 % du budget de l'État.

Concentré sur quatre actions et une nouvelle fois reconduit, le programme 162 « Interventions territoriales de l'État » (PITE), créé en 2006 pour une première période expérimentale de trois ans, conserve toute sa singularité. L'efficacité de cet outil de gestion original de la ressource publique conduit les responsables du PITE à envisager de le pérenniser, voire de l'étendre à de nouvelles actions comme la lutte contre la prolifération des algues vertes.

Les quatre actions du PITE pour 2010 présentent au moins trois caractéristiques communes : une circonscription territoriale marquée, une inscription limitée dans le temps et une dimension interministérielle affirmée. La dotation prévisionnelle du programme pour 2010 représente une quarantaine de millions d'euros en autorisations d'engagement, dont 73,32 % sont destinés au programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, 12,26 % à la préservation du Marais poitevin, 7,47 % au plan chlordécone et 6,94 % au programme « Eau et agriculture en Bretagne », la mise en conformité des captages concernés par le contentieux européen étant désormais en voie d'achèvement.

Au titre de la programmation pluriannuelle 2009-2011, la mission « Politique des territoires » bénéficie de 1,056 milliard d'euros en AE et 1,133 milliard en CP en vue de financer les axes prioritaires suivants : l'accompagnement du redéploiement des implantations territoriales des armées ; le renforcement du pouvoir d'attraction des territoires ruraux ; le développement des pôles de compétitivité ; l'accompagnement des mutations économiques ; la mise en œuvre des CPER ; l'attention aux territoires sensibles et au développement équilibré et durable des territoires ; l'exécution des quatre plans gouvernementaux territorialisés retenus dans le PITE.

Mes chers collègues, compte tenu de ces différents éléments, votre Rapporteur émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Politique des territoires » pour 2010 et vous invite à faire de même.

**M. Christophe Priou.** S'agissant du Marais poitevin, l'élu des Pays de la Loire que je suis tient à dénoncer le pacte conclu entre M. Jean-Louis Borloo et Mme Ségolène Royal. Alors qu'aucun effort n'est fait pour reconquérir le label de parc naturel régional, des montants considérables continuent d'être mobilisés au profit du Marais poitevin et nous ne pouvons que désapprouver cet état de fait.

**M. Serge Grouard.** Je tiens à saluer le travail rigoureux et la présentation précise de cette mission par notre Rapporteur.

Lorsqu'on parle d'aménagement du territoire, il me semble essentiel d'éviter d'opposer le rural à l'urbain et de ne pas céder à certaines simplifications. Ainsi, pour les

villes moyennes ou grandes, le poids des charges de centralité ne doit pas être négligé. Certes, les grands équipements avantagent les milieux urbains, mais, lorsqu'une ville possède un théâtre ou un *Zénith*, ce ne sont pas seulement ses habitants qui en profitent mais l'ensemble du département, voire toute la région. Or qui finance ces équipements ?

Je souscris sans réserve aux propos de notre Rapporteur sur le risque majeur que représente la désertification médicale dans certaines zones du territoire. Là encore, n'opposons pas l'urbain et le rural. Comme l'a dit M. Le Nay, la présence médicale se raréfie aussi dans certains quartiers à la périphérie de nos villes, ce qui ne doit pas manquer de nous alerter.

Nous devons aussi rester attentifs à la cohérence des politiques publiques. Ainsi, pour éviter tout risque de mitage du territoire, ne refusons pas *a priori* une densification raisonnable de nos villes.

**M. le président Christian Jacob.** En ce qui concerne les charges de centralité, le meilleur moyen de progresser consiste à boucler le maillage intercommunal qui favorise le portage collectif de projets d'intérêt partagé.

**Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont.** Je suis tout à fait d'accord avec nos collègues sur le caractère non pertinent d'une opposition stérile entre l'urbain et le rural. Qu'il s'agisse de la présence médicale, ou, sur un autre plan, de la présence postale dans certains quartiers urbains, l'ampleur des problèmes ne doit pas être sous-estimée.

Compte tenu des annonces récentes du Président de la République sur la réforme territoriale et de la baisse de ressources qui va en découler pour les collectivités, le groupe SRC émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de cette mission.

**M. Jacques Le Nay, rapporteur pour avis.** Je remercie mes collègues pour leurs interventions et je partage avec eux l'idée centrale selon laquelle les territoires à aménager forment un ensemble, au sein duquel il est vain d'opposer la ville et la campagne. Pour moi, la mission première de l'aménageur est d'instaurer une forme de solidarité entre les territoires.

S'agissant de la désertification médicale, qui frappe aussi bien nos campagnes que certaines zones urbaines, mon sentiment est que la profession médicale doit s'impliquer davantage pour aider à la couverture de l'ensemble de la population. Il importe qu'elle manifeste une volonté forte d'organisation et de cohésion, en incitant notamment les nouvelles générations de médecins à s'installer là où on a le plus besoin d'eux plutôt qu'en zone saturée. Sans doute les Assises des territoires ruraux doivent-elles se saisir prioritairement de ce problème.

**M. Serge Grouard.** Une très brève intervention pour abonder dans le sens de notre Rapporteur. Les études médicales restent pour une large part financées par l'État. Il ne serait pas du tout saugrenu d'envisager que les étudiants soient soumis à un processus d'affectation territoriale visant à privilégier les zones sous-médicalisées et il importe que les professionnels de santé se sentent parties prenantes d'une telle démarche.

\*

\* \*

Conformément à l'avis du rapporteur sur les crédits de la mission « Politique des territoires », la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2010*.



### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 20 octobre 2009 à 17 heures

*Présents.* - M. Yves Albarello, M. Philippe Boënnec, M. Jean-Claude Bouchet, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaigne, M. Frédéric Cuvillier, M. Albert Facon, M. André Flajolet, M. Jean-Pierre Giran, M. Didier Gonzales, M. François Grosdidier, M. Serge Grouard, M. Michel Havard, M. Christian Jacob, Mme Fabienne Labrette-Ménager, M. Jacques Le Nay, Mme Christine Marin, M. Philippe Meunier, M. Yanick Paternotte, M. Jean-Luc Pérat, Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, M. Martial Saddier

*Excusé.* - M. Jérôme Bignon