

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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

Mardi

15 mars 2011

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

- Examen de la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir (n° 3158) (*M. Germinal Peiro, rapporteur*)..... 2
- Informations relatives à la commission..... 13

**Présidence de  
M. Serge Grouard**  
*Président*



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, **sur le rapport de M. Germinal Peiro, la proposition de loi pour l'instauration d'un bouclier rural au service des territoires d'avenir (n° 3158).**

**M. le président Serge Grouard.** Mes chers collègues, je vous informe qu'à l'expiration du délai de dépôt, fixé vendredi 11 mars 2001 à 17 heures, aucun amendement n'avait été déposé sur cette proposition de loi, qui sera rapportée par M. Germinal Peiro.

Je remarque que ce texte pose des problèmes de recevabilité financière, même si son article 14 prévoit des gages. À titre d'exemple, les dispositions tendant à maintenir des infrastructures hospitalières et scolaires, ou encore à garantir l'accès à la fibre optique, ont pour conséquence d'aggraver les charges publiques. Pourtant, j'ai l'intention de laisser la discussion se dérouler normalement au sein de la Commission, car je crois qu'elle peut être utile compte tenu des enjeux de l'aménagement du territoire. De même, à l'issue des travaux, je ne saisirai pas le président de la Commission des finances pour qu'il statue sur la recevabilité financière du texte.

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Avant d'engager le débat sur la proposition de loi que j'ai l'honneur de rapporter, je tiens à remercier notre président. En décidant de ne pas saisir la Commission des finances, il nous permet de discuter sereinement de l'ensemble des articles du texte.

À l'instar de l'expression de « bouclier fiscal », celle de « bouclier rural » évoque une idée de protection. En l'occurrence, il s'agit de protéger le monde rural des conséquences du désengagement de l'État et de la réforme générale des politiques publiques – nouveau schéma d'organisation de la carte judiciaire, suppression de maternités ou de perceptions, regroupement de gendarmeries, recul de la présence de grandes entreprises comme La Poste ou France Télécom, etc. Il ne peut en effet y avoir d'harmonie dans notre société sans équilibre entre les territoires. En la matière, l'État joue un rôle majeur : par sa présence, par ses fonctions redistributives, il permet à nos concitoyens d'accéder de façon équitable à des services aussi importants que la sécurité, l'éducation et la santé.

Mais ces espaces ruraux, que les Français ont envie d'investir et que viendra protéger le bouclier rural, sont aussi des « territoires d'avenir » qui permettront à notre pays de s'épanouir. De récentes études de l'INSEE montrent ainsi que la démographie des zones périphériques progressera davantage à l'avenir que celle des aires urbaines aujourd'hui les plus peuplées : dans trente ans, la population de l'Île-de-France devrait augmenter de 10 %, celle des régions Aquitaine et Midi-Pyrénées de 26 % et 28 %. Plus généralement, l'ouest et le sud de la France connaîtront un phénomène de migration du monde urbain vers le monde rural, à l'inverse du siècle dernier. Un point d'équilibre est en effet aujourd'hui atteint : nos concitoyens, en tout cas une grande partie d'entre eux, expriment leur volonté de s'abstraire des difficultés dues à la concentration urbaine et d'investir des territoires où la vie est plus harmonieuse. Ils aspirent à une meilleure qualité de vie pour eux-mêmes, leurs enfants et leurs petits-enfants. Aussi nous faut-il, dans la perspective historique de cette mutation démographique, préparer le monde rural à accueillir ces nouvelles populations. Si l'on veut développer une société et un territoire équilibrés, la question – à notre avis centrale – des services publics et de leur accessibilité se pose avec acuité.

Dans cet esprit, nous avons privilégié la variable du temps de trajet plutôt que celle de la distance par rapport à un service public : nous prévoyons qu'aucun point du territoire ne

soit éloigné de plus de vingt minutes d'une école primaire – en véhicule individuel et non par le ramassage scolaire –, de plus de vingt-cinq minutes d'un établissement secondaire ne disposant pas d'internat, de plus de trente minutes d'un bureau du service de l'emploi.

Outre les services publics, le texte aborde également la question des services à la personne, en particulier de la présence médicale sur notre territoire. Nous en avons encore discuté ici même, la semaine dernière, avec le ministre de l'agriculture et de l'aménagement du territoire, M. Bruno Lemaire. Quels que soient les bancs sur lesquels nous siégeons, nous faisons, en effet, tous le constat que les mesures incitatives d'exonération fiscale et les partenariats pour les maisons de santé rurales, qui visent à attirer les professions médicales dans les territoires défavorisés ruraux et de banlieue, n'ont pas eu le succès escompté. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, les praticiens sont concentrés sur la côte alors que l'arrière-pays niçois est un véritable désert médical. De même, dans ma région Aquitaine, ils veulent s'installer au bord du bassin d'Arcachon ou sur la côte basque, rarement au fin fond du Périgord, si magnifique soit-il. Des mesures plus énergiques s'imposent donc. Voilà pourquoi il faut, selon nous, revenir sur la liberté d'installation des médecins. Le texte impose de recueillir l'autorisation de l'Agence régionale de santé avant de s'établir dans les zones surdenses.

Notre texte tend également à développer une forme d'entraide entre collectivités urbaines et rurales à travers des contrats de partenariat pour la mise en commun de moyens et de services, ou encore pour la passation de marchés publics groupés.

De la même façon, les organismes publics chargés de l'habitat devront veiller à une juste répartition des créations de logements sur le territoire. Dans mon département, depuis dix ans, on ne construit plus de logements sociaux dans les chefs-lieux de cantons ruraux : tout se concentre autour des petites villes ou des villes moyennes.

Plusieurs dispositions tendent par ailleurs à faciliter le développement économique.

L'une d'entre elles accroît la transparence des établissements de crédit. À l'instar de ce qui se pratique aux États-Unis, nous souhaitons que ceux-ci fassent connaître, canton par canton, le rapport entre les dépôts et les prêts. Nous avons tous en tête des cas d'artisans ou de commerçants qui se sont vu refuser des prêts de quelques milliers d'euros, pourtant absolument indispensables au démarrage de leur activité. La transparence des informations révélerait peut-être que les mêmes établissements de crédit qui refusent ces prêts ne se gênent pas pour opérer des placements aventureux bien loin de nos territoires.

Une autre disposition institue une caisse de mutualisation publique contre le chômage des commerçants, des artisans, des professions libérales. Plus tard, le même modèle pourrait bénéficier aux agriculteurs. Si l'on a souvent du mal à s'engager dans ces professions, c'est parce qu'il n'y existe aucun filet de sécurité. Cette caisse, alimentée par des cotisations sur la base du volontariat, permettrait de limiter les conséquences des accidents de parcours économiques.

Le texte rendrait possible, par ailleurs, les conventions de commerce et d'artisanat rural. Je me souviens du succès des contrats territoriaux d'exploitation que le gouvernement de Lionel Jospin avait mis en place en 1999. Ils ont été supprimés en 2002...

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Et par qui ont-ils été supprimés ?

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** ...ils ont été supprimés par la droite revenue au pouvoir, mais je me garderai de le rappeler pour ne pas jeter d'huile sur le feu...

**M. Bertrand Pancher.** Cela ne nous avait pas échappé...

**Mme Catherine Quéré.** Cela n'avait pas échappé non plus aux agriculteurs !

**M. Germinal Peiro, rapporteur.** Ces contrats visaient à prendre en compte, à côté des fonctions de production des agriculteurs, leur rôle social, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. La formule pourrait être reprise, notamment dans les zones de revitalisation rurale, au profit d'artisans et de commerçants. En effet, ces derniers remplissent une mission sociale. Nombre d'épiceries de village, de cafés et de restaurants ont du mal à survivre dans nos territoires. Ils sont pourtant indispensables.

Nous prévoyons aussi l'élaboration d'un plan national de réalisation de la couverture numérique universelle. Nous ne voudrions pas qu'il se produise pour le très haut débit ce qui s'est passé pour le haut débit, quand les départements ont dû se débrouiller pour achever le maillage du territoire, sur leurs deniers avec la seule aide des régions et de l'Europe : les opérateurs n'avaient couvert que 90 %. Un plan national, financé par l'abondement du Fonds d'aménagement numérique des territoires par une contribution des opérateurs de jeux en ligne à hauteur de 5 % du produit brut des jeux, permettrait de généraliser le haut et le très haut débit. C'est aussi important aujourd'hui que l'électricité, l'eau potable et la route hier.

De même, il conviendrait de dresser un plan national de financement et de développement des infrastructures de transports. S'il n'est pas question de recouvrir la France de béton, certaines zones restent sérieusement enclavées. Il faut achever les réseaux ferré, routier et autoroutier : en matière de lignes à grande vitesse, par exemple, de nombreux raccordements restent à effectuer. Nous devons aussi veiller à la survie des petits aéroports de province. Un aller-retour entre Paris et Rodez coûte 440 euros, alors qu'un trajet comparable entre Paris et Toulouse revient à 120 euros. Pour mener à bien l'aménagement du territoire, il faut veiller à un certain équilibre.

Nous souhaitons par ailleurs une solidarité entre les collectivités locales en matière de ressources financières. Ce rapprochement est déjà engagé grâce à différentes péréquations. Dans un délai de dix ans, aucune collectivité ne devra disposer d'une ressource inférieure à 80 % ou supérieure à 120 % de la moyenne nationale de son échelon territorial. De même, nous prévoyons de rétablir les exonérations – récemment supprimées – dont bénéficiaient les associations en contrat avec l'État ou les collectivités territoriales pour favoriser le développement économique et social de nos territoires.

Enfin, le dernier article prévoit la compensation des charges générées par les dispositions précédentes.

Mes chers collègues, ce texte d'ensemble répond à nos préoccupations communes. Il recevra, j'en suis sûr, votre agrément.

**M. Jean-Paul Chanteguet.** Le groupe socialiste votera bien évidemment cette proposition de loi.

On ne tient pas assez compte aujourd'hui d'éléments qui auront demain un impact sur l'aménagement du territoire. Ainsi, la mise en place du Grand Paris, avec le développement d'un axe Paris-Le Havre et un métro automatique souterrain pour un

investissement de 32 milliards d'euros, traduit l'ambition de faire de la capitale une ville-monde qui exercera une attractivité plus forte sur le territoire national. Par ailleurs, la création annoncée d'une cinquantaine de métropoles et de pôles métropolitains privera les espaces ruraux d'espaces et de compétences. Le texte qui nous est soumis devrait permettre de rééquilibrer l'aménagement du territoire.

J'insisterai sur deux points. La désertification médicale est déjà une réalité dans certaines régions. Les mesures prises jusqu'à présent se révèlent inefficaces, comme l'a indiqué la semaine M. Bruno Le Maire, qui a déclaré que le Gouvernement réfléchissait à d'autres dispositions. Il importe de revenir sur la liberté d'installation des praticiens.

Par ailleurs, la couverture numérique sera un élément fondamental de l'attractivité et du développement des territoires. Les deux milliards d'euros qui seront mobilisés dans le cadre du Grand emprunt ne suffiront pas. Il me semble tout à fait justifié de proposer l'abondement du fonds d'aménagement numérique du territoire.

**M. André Chassaing.** Cette proposition de loi constitue une ébauche intéressante de ce qui pourrait être mis en œuvre pour redonner aux espaces ruraux de notre pays tout l'avenir qu'ils devraient avoir. Elle prend appui sur des constats très pertinents.

Le premier constat est celui de l'effacement du rôle de l'État dans la politique d'aménagement des territoires. La révision générale des politiques publiques provoque en effet des effets désastreux sur le maintien de l'activité humaine dans nos campagnes.

Le deuxième constat, c'est que les politiques décidées par la majorité actuelle entraînent le désengagement des collectivités locales, qui n'ont plus les moyens de s'investir comme auparavant. Ce retrait s'accroîtra avec la réforme territoriale.

Le troisième constat tient à l'absence de politique spécifique de développement des territoires ruraux. Les actions déjà entreprises avec une grande intelligence collective, par le biais de chartes et de contrats de développement, sont anéanties par des décisions qui viennent d'en haut et qui ne tiennent aucun compte de ce qui se construit au plus près des populations.

Le quatrième constat est l'identification de l'avenir des territoires ruraux, propices à une qualité de vie qui se perd ailleurs, comme le montre en particulier la dislocation des liens sociaux dans les espaces urbains.

Le désengagement de l'État découle du modèle de compétition internationale, de concurrence libre et non faussée, qui place les territoires ruraux en position de faiblesse. Le fond du problème est là. Une logique de coopération et de développement romprait avec ce modèle qui entraîne la désertification et l'affaiblissement de la vie locale. Les collectivités se trouvent ainsi, à l'échelle de l'Europe et malgré leur bonne volonté, engagées dans un combat pour attirer sur leur territoire de grandes entreprises ; celles-ci se livrent à un chantage à l'emploi pour obtenir des subventions, en dépit de la faiblesse des budgets locaux. Le refus d'opérer une péréquation entre collectivités riches et pauvres participe du même mode de raisonnement. Il faut remettre en cause le système libéral.

Je ne doute pas, monsieur le rapporteur, que cette ambition figure en toile de fond de vos propositions. C'est d'ailleurs ce que révèlent les opérations financières que vous avez évoquées. Je ne citerai qu'un chiffre : en Auvergne, la différence entre les dépôts bancaires et

les crédits octroyés atteint 5,5 milliards d'euros. Où passe cette somme, alors que des PME n'obtiennent pas les emprunts nécessaires pour se développer ?

**M. Jean Dionis du Séjour.** Pour les centristes, une démarche prospective d'ensemble sur le monde rural est toujours intéressante. Je donne acte au groupe socialiste d'avoir engagé cette réflexion avec une certaine honnêteté en soulignant notamment le dynamisme de nos campagnes, en matière démographique notamment. Il ne faut pas dramatiser la situation du monde rural : si les Français y élisent domicile, c'est peut-être parce qu'on n'y est pas si malheureux.

Si le travail de Germinal Peiro sur les retraites et sur l'agriculture mérite assurément notre respect, il est regrettable que le texte de la proposition de loi soit essentiellement d'objet résidentiel et qu'il n'aborde pas le sujet agricole. Il convient en effet de ne pas négliger la fonction de production du monde paysan – tel sera d'ailleurs le sens de la proposition de loi que les centristes défendront le 14 avril prochain. La compétitivité de l'agriculture française est fondamentale pour le monde rural. Il est dommage que cet enjeu soit absent du texte.

Certaines propositions sont courageuses, notamment pour remédier à l'échec des mesures d'incitation des professionnels de santé à s'installer en zone rurale. Cependant, l'absence de chiffrage me semble un réel point faible. Dans la conjoncture actuelle, il est impératif de ne pas dégrader la situation financière de notre pays. Pourquoi n'avez-vous pas réalisé d'étude d'impact ? Peut-être faut-il, si ces mesures coûtent cher, assumer une politique de déficit. Toujours est-il que votre texte ne sera pas crédible sans information sur les dépenses qu'il induit. Nous avons besoin de connaître ces données pour déterminer notre vote.

Si l'objet de votre proposition de loi consiste à protéger le monde rural contre le désengagement de l'État, il ne vous exonère pas d'une réflexion sur le service public moderne et le service au public. En ce qui concerne les télécommunications, secteur essentiel pour le dynamisme du territoire rural, la solution est venue du privé. La question est de savoir quels sont les services dont a besoin la nouvelle ruralité en France.

**M. Jacques Le Nay.** Le terme de « bouclier » me gêne. Je préfère les expressions « territoire d'avenir » ou « projet de territoire », plus positifs.

Ce texte d'ensemble, qui évoque les services publics en milieu rural, sollicite l'État sans la moindre étude d'impact. En matière de démographie médicale, vous envisagez des mesures coercitives, mais avez-vous évoqué le sujet avec les professionnels de santé ? Vous faites état des évolutions démographiques ; cependant la politique du logement n'est pas traitée et il n'est fait nulle part mention de l'urbanisme ni de l'aménagement de l'espace.

**M. Philippe Boënnec.** La ruralité et la politique rurale offrent un excellent thème de débat. Le titre de « bouclier », assurément un peu provocateur, est aussi trop défensif. La question de fond concerne l'égalité des citoyens. Le gigantisme et la richesse des métropoles appellent une péréquation au bénéfice du milieu rural, ce qui suscite d'ailleurs une interrogation sur le rôle des départements dans cet équilibre.

L'installation arbitraire des médecins en milieu rural ne suffit pas à régler le problème de la démographie médicale. Il faudrait déjà qu'il y ait suffisamment de médecins et que la profession soit attractive. Je trouve un peu démagogique de décréter que les services d'urgence ne devraient pas être situés à plus de trente minutes. De quel type d'urgence s'agit-

il : urgences vitales, première urgence ou permanence des soins ? Quant aux maternités, l'acte qu'on y pratique est très spécifique ; il ne tolère pratiquement aucun échec. Enfin, les agences régionales de santé (ARS), mises en place par la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), visaient précisément à renforcer l'égalité d'accès aux soins de nos compatriotes. Des schémas fondés sur des contractualisations pourraient certes être mis en place, mais ces aspects gagneraient à être plus élaborés dans votre texte.

**M. Bertrand Pancher.** Ce texte procède d'une bonne intention et certains de ses articles relèvent du bon sens, comme l'article 5 consacré à la mutualisation des services des collectivités. D'autres nécessiteraient des études d'impact, comme l'idée séduisante que les ressources des collectivités devraient se situer entre 80 % et 120 % de la moyenne nationale dans un délai de dix ans. De fait, si les uns disposent d'énormément de moyens et les autres de très peu, beaucoup – de gauche comme de droite – ne veulent pas que les choses changent.

Quelques articles accusent un conservatisme affirmé, comme l'article 3 qui prévoit un accès au service universel de l'emploi à moins de trente minutes de trajet automobile. Vu l'impact environnemental de cette prescription, je préférerais encourager la création de bornes interactives et la consultation à distance. Pourquoi figer les dispositifs et contraindre les usagers à se déplacer ?

Enfin, assurant autrefois la présidence d'un hôpital, j'ai été amené à fermer une maternité, dont l'unique gynécologue était un véritable danger public, et un service de chirurgie, dont le seul praticien a opéré une personne qui est décédée parce qu'elle n'aurait pas dû subir d'anesthésie. Il y a des médecines de riches et des médecines de pauvres. L'évolution douce engagée par les agences régionales de santé donne satisfaction. Il serait dangereux de figer le territoire dans le domaine sanitaire. Nous aurions pu travailler sur un texte plus consensuel. Je ne serais pas surpris que mes collègues de la majorité s'opposent au vôtre.

**M. Olivier Dussopt.** Je remercie le président de me donner la parole dans une Commission où je ne siége habituellement pas. Je me bornerai à souligner deux points.

Pour ce qui est de la recevabilité financière du texte et des moyens nécessaires aux mesures qu'il prescrit, nous assumons le titre de « bouclier rural » et le double sens que certains y trouvent. Il relève en effet d'une symbolique liée à une politique de péréquation et de solidarité entre les territoires, opposée à un choix d'injustice fiscale que nous avons déjà dénoncée et que nous dénonçons encore.

Il s'agit aussi d'ouvrir un débat plus large sur les moyens mis à la disposition de la ruralité. Nous nous opposons à la logique de concurrence entre les territoires qui prévaut depuis plusieurs années – et qui oppose même, entre eux, des espaces défavorisés sur des appels à projets pour l'attribution des crédits. Nous sommes loin d'une politique de solidarité, de péréquation ou d'aménagement.

Par ailleurs, au-delà du critère d'accessibilité des services publics, exprimé en temps de trajet automobile, nous proposons de créer des zones de développement économique rural, avec des outils spécifiques en termes de fiscalité, de formation et de financement bancaire. Souvent, en effet, des fonds d'épargne importants ne sont pas réinvestis sur les lieux de leur collecte.

Les zones d'éducation prioritaire en milieu rural devraient avoir des objectifs d'effectif par classe, de renforcement des moyens et de scolarisation dès l'âge de deux ans. Un tel dispositif renvoie à l'idée que l'on se fait de la présence des services publics sur l'ensemble du territoire.

La proposition de loi que nous examinons répond aux difficultés des zones rurales, souvent assez proches de celles des zones urbaines. Elles se transcrivent dans la difficulté pour les usagers d'un accès à la culture, à la formation et aux services. Ainsi, la problématique des déserts médicaux existe aussi dans les quartiers urbains sensibles.

Enfin, ce texte s'oppose au renoncement. Plutôt qu'une politique de services publics *low cost*, rétrécis et recentrés, nous souhaitons une politique d'aménagement du territoire ambitieuse, qui offre un socle minimum de services publics à l'ensemble des bassins de vie afin de permettre leur développement – ou, malheureusement, leur survie.

**M. Christian Paul.** Merci, monsieur le président, de m'accueillir également alors que je ne suis pas membre de cette Commission. Compte tenu des réactions de nos collègues, il ne semble pas inutile de les éclairer sur nos intentions. Il s'agit d'un texte d'égalité, qui propose une action ciblée et volontariste en faveur du monde rural, sorti des radars des politiques publiques depuis plusieurs années. Du reste, nombre des propositions formulées pourraient être expérimentées dans des territoires urbains.

Il s'agit aussi d'un texte de résistance, nourri par les combats que nous menons, avec les populations rurales, aujourd'hui partagées entre des sentiments d'agression et d'abandon. L'État s'en va et les territoires sont souvent stigmatisés. Personne n'a l'intention de défendre une maternité qui serait un danger sanitaire. Je tiens à votre disposition une liste de services de maternité performants qui ont été fermés ces dernières années dans des hôpitaux de proximité – non du fait de leur dangerosité, donc, mais par effet du rationnement médical.

Le groupe socialiste se présente comme force de proposition, non seulement avec ce texte, mais aussi avec d'autres thèmes que nous reprendrons à l'occasion d'échéances démocratiques proches. Il s'agit d'une vision moderne et offensive de la ruralité, qui n'a rien de ringard. Des millions de Français qui nourrissent le projet de vivre à la campagne tardent à le concrétiser face au délitement considérable du tissu des services publics, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation.

**Plusieurs députés du groupe UMP.** Excusez du peu !

**M. Christian Paul.** Vous pouvez être d'un autre avis. Je suis d'ailleurs certain que vos réactions intéresseront nos concitoyens des cantons ruraux, auprès de qui nous ne manquerons pas de les diffuser.

**M. Philippe Boënnec.** Ce propos doit être entendu comme une menace ?

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** Il est scandaleux !

**M. Christian Paul.** La proposition de loi ne se limite pas aux services publics, car le monde rural a besoin de ce second pilier que constitue l'économie. C'est un mauvais procès de reprocher à Germinal Peiro que ce texte ne fasse pas assez de place à l'agriculture. La ruralité va au-delà de l'agriculture, et les agriculteurs sont aussi des citoyens du monde rural. Ils veulent des services publics et un accès à la culture.

Nous mesurerons avec une grande attention la volonté réelle de la majorité, en particulier de l'UMP, de s'intéresser enfin sérieusement aux territoires ruraux et de rompre avec la désastreuse politique de ces dernières années. Nous verrons donc quand la proposition de loi que vous avez déposée sur cette question viendra réellement dans l'Hémicycle. Nous ne vous jugerons pas sur les discours, mais sur les actes.

**Mme Catherine Quéré.** Je remercie Germinal Peiro pour l'excellent travail qu'il a accompli, même si je reste réservée sur le titre de la proposition de loi. Le terme « bouclier rural » se rapproche trop, à mon goût, de celui de « bouclier fiscal ». Je regrette en outre l'absence d'un volet agricole conséquent. Cela dit, on ne peut pas reprocher au rapporteur de se désintéresser de l'agriculture : il a notamment soutenu avec force les contrats territoriaux d'exploitation, dont les agriculteurs avaient vivement regretté la disparition.

Élue d'une circonscription très rurale, composée de 143 communes et dont la plus grande ville compte 27 000 habitants, je rencontre de nombreux élus de petites communes. Tous se plaignent de manquer de moyens. Ils se sentent abandonnés. Ils voient les services publics disparaître, les médecins fuir et les commerces fermer. Pourtant, de nombreux Français s'installent à la campagne, ne serait-ce qu'en raison des prix du foncier. Nous devons prendre en compte leurs demandes en matière de transports et de services publics. Un pays équilibré et harmonieux doit répartir équitablement ses aides, surtout lorsque sa devise tient en ces trois mots : « Liberté, égalité, fraternité ».

Monsieur le rapporteur, votre proposition de loi contient des dispositions judicieuses qui répondent aux aspirations des ruraux. Nous devons revitaliser nos campagnes et alerter l'État des conséquences de ses renoncements. C'est l'objet de votre texte. J'espère qu'il sera soutenu par nos collègues, sur tous les bancs, car il témoigne de l'intérêt que porte la représentation nationale au monde rural.

**Mme Fabienne Labrette-Ménager.** Alors que les débats au sein de notre Commission sont généralement consensuels, je regrette la virulence des propos de certains de nos collègues. Il est vrai que ce texte tombe à pic, à quelques jours du premier tour des élections cantonales.

Pour être également élue d'une circonscription rurale qui, en vingt ans, a accueilli 21 000 nouveaux habitants très heureux d'avoir quitté la ville, je ne pense pas que les maires soient désespérés. D'ailleurs l'État est toujours le principal financeur des communes rurales, surtout depuis le succès de la gauche aux élections de 2004 qui a vu les aides régionales se concentrer sur les pays et les intercommunalités au détriment des communes rurales.

Dois-je par ailleurs rappeler aux membres de l'opposition qu'ils n'ont pas voté le projet de loi de modernisation agricole, ni le projet de loi « Grenelle 2 » qui contient pourtant une mesure très favorable aux agriculteurs – l'augmentation du tarif de rachat de l'électricité issue de la méthanisation ? Je ne reviens pas sur ces formidables outils que sont les zones de revitalisation rurale et les pôles d'excellence rurale, qui ont permis à l'État de s'engager dans de nombreux projets, souvent à hauteur de 33 %, sans parler du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), qui a été augmenté cette année et dont bénéficient les commerçants et les artisans des petites communes.

**M. le président Serge Grouard.** Il est intéressant que la Commission du développement durable ouvre ses portes aux membres des autres commissions. Leurs contributions peuvent enrichir le débat sur certains sujets comme la carte médicale, qui

connaît en effet d'importantes disparités, ou la coopération entre les collectivités territoriales – sur ce dernier point, l'article 5 prévoit des procédures groupées de passation de marchés publics qui permettraient de réaliser d'importantes économies d'échelle.

Je ferai à mon tour quelques remarques. Tout d'abord, la loi a vocation à être normative, ce qui n'est manifestement pas le cas de certaines dispositions de ce texte. Je fais référence, par exemple, au premier alinéa de l'article 5, selon lequel « l'État favorise le partenariat entre collectivités urbaines et rurales ». D'ailleurs, un certain nombre d'incitations sont déjà prévues par la loi.

Par ailleurs, je comprends les intentions louables des auteurs du texte, mais nous avons connu plusieurs vagues de décentralisation qui ont transféré aux collectivités locales des compétences auparavant exercées par l'État. Ce n'est sans doute pas l'objectif recherché, mais plusieurs mesures de la proposition de loi conduisent à une forme de recentralisation. L'article 3 oblige le service public de l'éducation à garantir aux élèves des écoles élémentaires un temps d'accès maximum de vingt minutes de trajet – porté à vingt-cinq minutes pour les élèves des établissements d'enseignement secondaire. Si un collège ne correspond pas à ce critère, le département sera-t-il tenu par l'État d'en édifier un nouveau ?

**Mme Catherine Quéré.** Il s'agit seulement d'empêcher la fermeture de certains établissements !

**M. le président Serge Grouard.** C'est peut-être l'intention, mais ce n'est pas le texte.

Enfin, si je comprends qu'on veuille protéger le milieu rural, certains territoires urbains sont confrontés à des difficultés. Aussi, je ne voudrais pas voir émerger une logique d'opposition entre ville et campagne. La présence de bureaux de poste, par exemple, est mieux assurée en milieu rural que dans certains secteurs urbains.

**M. le rapporteur.** Je remercie l'ensemble de nos collègues pour l'intérêt qu'ils portent à la proposition de loi, même si leur soutien est pour le moins divers... (*soupires*)

On reproche souvent aux textes examinés d'être plus littéraires que normatifs. Je signale, en l'occurrence, que plusieurs articles prévoient un décret pour leur application.

Le président Serge Grouard a évoqué une forme de recentralisation. Il est vrai que nous souhaitons rendre à l'État toute sa place. Pour ce qui est des établissements scolaires, nous ne craignons pas que les départements demandent la fermeture de collèges ou que les communes réclament celles d'écoles élémentaires. Nous redoutons la réorganisation des personnels enseignants de l'État, qui entraîne la condamnation ou tout au moins le regroupement d'établissements. Notre proposition n'est donc pas faite par hasard : elle est la conséquence du retrait de l'État.

Nous nous sommes bien gardés, par ailleurs, d'opposer les villes aux campagnes. Nombre de dispositions prévues pour le monde rural, notamment la présence de services publics ou de médecins, pourraient s'appliquer dans les secteurs urbains, en particulier dans les villes nouvelles qui ont grandi trop vite, et dans les banlieues particulièrement défavorisées.

Quant au fait que les maires seraient désespérés, je ne l'ai jamais prétendu. Madame Labrette-Ménager, vous dites que votre circonscription a accueilli 21 000 habitants

supplémentaires. Mais on ne vit pas de la même façon à la périphérie d'une ville moyenne et dans une zone rurale reculée. Le développement se propage par cercles concentriques. Si les collectivités périurbaines, qui ont pu profiter de l'augmentation de la démographie et des taxes foncières que cela implique, ont les moyens de faire face aux nouveaux enjeux, tel n'est pas le cas des zones à la limite de la déprise démographique. Pour ces dernières, le recul de l'État est une réalité. Auparavant, les DDE assuraient les missions de maîtrise d'œuvre auprès des communes, les DDA contrôlaient les contrats d'affermage et les eaux potables, les DDASS vérifiaient les réseaux d'assainissement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Plusieurs d'entre vous ont regretté que la proposition de loi ne soit pas davantage centrée sur le monde agricole. Notre texte ne prétend pas régler tous les problèmes qui se posent dans les domaines de l'éducation, de l'agriculture et du tourisme, pas plus qu'il ne remet en question la réforme territoriale – ce qui aurait pourtant pu nous conduire à présenter des contre-propositions. Nous avons simplement voulu nous concentrer sur des thèmes précis.

J'en viens à la présence médicale. S'il ne s'agit pas de déplacer les médecins, on peut très bien délimiter des zones où leur installation serait réglementée – ce qui ne coûterait rien. Prenez l'exemple des pharmacies. Lorsqu'une officine de l'Aveyron est délocalisée en Île-de-France, si la commune de départ compte moins de 2 500 habitants, elle ne remplit plus les conditions requises pour accueillir une nouvelle pharmacie : elle perd définitivement la sienne. L'article 2 prévoit que si une pharmacie se délocalise, la commune de départ aura le droit d'accueillir une nouvelle officine, même si elle ne répond pas au critère démographique.

S'agissant des services d'urgence et des maternités, personne ne réclame un CHU dans chaque chef-lieu de canton. Chacun comprend que la médecine est un art complexe et que certaines interventions obligent à se rendre au chef-lieu du département ou à la capitale régionale. Ce dont il s'agit, c'est de savoir si des urgences sont à une distance acceptable. Les populations qui s'installent dans les territoires ruraux y sont extrêmement attentives, d'autant qu'il s'agit souvent de jeunes retraités que la crainte de l'accident vasculaire et de la crise cardiaque rend très sensibles. Au-delà de l'aménagement du territoire, il s'agit de sauver des vies. Il en va de même pour les maternités. Les plus hauts responsables de la santé trouveront toujours les bons arguments pour supprimer la chirurgie dans un hôpital qui réalise moins de 1 500 actes par an. Si on les écoutait, il resterait à peine une maternité et un hôpital général par département. Et encore, parfois, j'en doute !

S'il est vrai également que notre proposition de loi n'aborde pas le domaine du logement, elle demande que les organismes publics qui construisent les logements sociaux les répartissent sur le territoire. Depuis une dizaine d'années, on construit très peu de logements sociaux dans le monde rural, car il est plus difficile de construire 10 ou 20 logements dans un chef-lieu de canton ou une commune rurale que 200 dans la banlieue d'une ville moyenne. C'est une tendance qu'il faut inverser.

Il n'y a enfin aucune contradiction à défendre le monde rural tout en reconnaissant que sa démographie va beaucoup augmenter : bien au contraire, c'est parce que les territoires ruraux sont des territoires d'avenir qu'il faut les y préparer et non, comme on le fait aujourd'hui, les affaiblir.

**M. le président Serge Grouard.** Je constate que la discussion générale est achevée. Je vous propose de passer à l'examen des articles de la proposition de loi.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

Chapitre I<sup>er</sup> : Pour le retour des services publics dans les territoires ruraux

**Article 1<sup>er</sup>** : *Proximité et égal accès des citoyens aux services publics*

*La Commission rejette l'article 1<sup>er</sup>.*

**Article 2 (articles L. 1431-2-1, L. 1434-6-1 [nouveaux] et L. 5125-14 du code de la santé publique)** : *Présence territoriale du service public de la santé*

*La Commission rejette l'article 2.*

**Article 3 (articles L. 113-1 et L. 212-2 du code de l'éducation)** : *Présence territoriale des services publics de l'éducation, de l'emploi et de la poste*

*La Commission rejette l'article 3.*

**Article 4** : *Adaptation des horaires d'ouverture des services publics aux besoins du public*

*La Commission rejette l'article 4.*

**Article 5** : *Partenariat entre les collectivités*

*La Commission rejette l'article 5.*

Chapitre II : Des conditions équitables de développement économique pour les entreprises et les collectivités territoriales

**Article 6 (article L. 313-52 [nouveau] du code monétaire et financier)** : *Obligations de publication pour les établissements de crédit*

*La Commission rejette l'article 6.*

**Article 7** : *Création de caisses de mutualisation publique contre le chômage*

*La Commission rejette l'article 7.*

**Article 8 (article L. 127-7 [nouveau] du code de la consommation)** : *Création d'une convention de commerce et d'artisanat rural*

*La Commission rejette l'article 8.*

**Article 9** : *Plan national de réalisation de la couverture numérique universelle*

*La Commission rejette l'article 9.*

**Article 10** : *Abondement du fonds d'aménagement numérique des territoires*

*La Commission rejette l'article 10.*

**Article 11** : *Plan national de financement et de développement des infrastructures de transports*

*La Commission rejette l'article 11.*

**Article 12 :** *Dotations de l'État en faveur de la péréquation*

*La Commission rejette l'article 12.*

Chapitre III : Dispositions diverses

**Article 13 (article L. 131-4-2 du code de la sécurité sociale) :** *Exonération de cotisations sociales pour les associations*

*La Commission rejette l'article 13.*

**Article 14 :** *Gage*

*La Commission rejette l'article 14 devenu sans objet.*

*Elle rejette enfin l'ensemble de la proposition de loi.*



### **Informations relatives à la commission**

**M. le président Serge Grouard.** Mes chers collègues, je vous propose de nommer un rapporteur sur la proposition de résolution européenne sur la directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (n° 3205). Cette proposition de résolution a été adoptée par la commission des affaires européennes, mardi 8 mars. En application de l'article 151-7 du Règlement, elle sera considérée comme adoptée par notre commission, saisie au fond, si celle-ci n'a pas déposé un rapport sur ce texte avant le 9 avril 2011. J'ai reçu la candidature de M Yanick Paternotte.

La commission a désigné :

– M. Yanick Paternotte rapporteur sur la proposition de résolution européenne sur la directive du Parlement européen et du Conseil établissant un espace ferroviaire unique européen (n° 3205).

**M. le président Serge Grouard.** Par ailleurs, la succession d'événements au Japon, tremblements de terre et tsunami, conduit à organiser rapidement une réunion conjointe avec la commission des affaires économiques, l'office parlementaire des choix scientifiques et technologiques et la commission de l'économie du Sénat afin que soit présentée la situation sur le site de Fukushima et qu'à la lumière de ces événements. Je vous convie donc à cette réunion qui aura lieu demain, à 15h30 en salle Lamartine et qui regroupera des représentants du Gouvernement, de l'Autorité de sûreté du nucléaire, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), du CEA, d'EDF et d'Areva.



## **Membres présents ou excusés**

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

Réunion du mardi 15 mars 2011 à 17 heures

*Présents.* - M. Yves Albarello, M. Jérôme Bignon, M. Philippe Boënnec, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaigne, Mme Claude Darciaux, M. Lucien Degauchy, M. David Douillet, M. Raymond Durand, M. Paul Durieu, M. André Flajolet, M. Alain Gest, M. Didier Gonzales, M. Serge Grouard, Mme Fabienne Labrette-Ménager, M. Jacques Le Nay, Mme Christine Marin, M. Gérard Menuel, M. Philippe Meunier, M. Bertrand Pancher, M. Germinal Peiro, Mme Sophie Primas, M. Christophe Priou, Mme Catherine Quéré, M. Max Roustan, M. Martial Saddier, M. Philippe Tourtelier

*Excusés.* - M. Maxime Bono, M. Philippe Duron, M. Daniel Fidelin, M. Michel Havard, M. Antoine Herth, M. Armand Jung, M. Jean Lassalle, M. Thierry Lazaro, M. Yanick Paternotte, M. Philippe Plisson, M. André Vézinhel

*Assistaient également à la réunion.* - M. Jean Dionis du Séjour, M. Olivier Dussopt, M. Christian Paul