

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X 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

– Examen de la proposition de loi mettant de M. Philippe Vigier et plusieurs de ses collègues créant une agence nationale pour la cohésion des territoires (n° 303) (*M. Philippe Vigier, rapporteur*)..... 2

Mercredi

29 novembre 2017

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 16

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
Mme Barbara Pompili,
Présidente**



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné la proposition de loi de M. Philippe Vigier et plusieurs de ses collègues créant une agence nationale pour la cohésion des territoires (n° 303) (*M. Philippe Vigier, rapporteur*)

Mme la Présidente Barbara Pompili. L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi de M. Philippe Vigier et plusieurs de ses collègues créant une agence nationale pour la cohésion des territoires.

Cette proposition de loi sera examinée en séance publique le jeudi 7 décembre prochain, à l'occasion de la journée réservée, en application de l'article 48, alinéa 5 de la Constitution, au groupe que l'on doit appeler, à compter d'aujourd'hui, « UDI, Agir et Indépendants ».

La commission a nommé, lors de sa réunion du 22 novembre, M. Philippe Vigier comme rapporteur.

Sur cette proposition de loi, un seul amendement, visant à modifier le titre, est en discussion.

M. Philippe Vigier. Cette proposition de loi n'est pas uniquement la mienne. Deux de nos collègues en ont aussi été les chevilles ouvrières, à savoir Thierry Benoit, que sa circonscription d'Ille-et-Vilaine rend sensible aux problématiques métropolitaines et rurales, et l'unique député de la Lozère, Pierre Morel-À-L'Huissier.

Je ne résiste pas au plaisir de vous lire ce qu'écrit le sociologue Christophe Guilluy, dans son ouvrage *La France périphérique*, publié en 2014 : « Désormais deux France s'ignorent et se font face : la France des métropoles, brillante vitrine de la mondialisation heureuse, où cohabitent cadres et immigrés, et la France périphérique des petites et moyennes villes, des zones rurales éloignées des bassins d'emplois les plus dynamiques. De cette dernière qui concentre 60 % de la population française, personne ne parle jamais. Laisseée pour compte, volontiers méprisée, cette France-là est désormais associée à la précarité sociale ».

Nul ne peut plus nier, je pense, cette fracture territoriale béante qui va en s'aggravant. Les populations qui vivent dans les territoires ont souvent l'impression d'être les oubliés de la modernité technique et du développement économique. Ce sont d'ailleurs celles qui se sont le plus abstenues lors des dernières élections présidentielle et législatives. Le monde qui change ne leur serait en rien bénéfique et réduirait même pour eux l'horizon des possibles.

Cette France à plusieurs vitesses ne concerne plus seulement les territoires ruraux mais l'ensemble des territoires dits « périphériques » qui, en métropole comme outre-mer, subissent une mutation économique défavorable, que l'on peut aisément lier aux phénomènes induits de la métropolisation.

Pour autant, la richesse territoriale de la France réside en grande partie dans le réseau des villes petites et moyennes constituées par l'histoire, où 60 % de la population française vit toujours et qui pèse 40 % du Produit intérieur brut (PIB). La croissance, après laquelle nous courons tellement, ne se fera pas uniquement dans les métropoles mais aussi dans ces territoires.

La fracture observée entre les métropoles et les territoires revêt plusieurs aspects. Et ces fractures se multiplient au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la très grande ville.

D'abord la fracture numérique : pour des raisons de coût, les zones rurales suburbaines sont des dernières et les moins bien desservies par le numérique à très haut débit. Encore faut-il s'entendre sur ce que l'on entend par le très haut débit : c'est au moins un gigabit, quand la télévision par internet exige entre 15 et 20 mégabits. Le ministre de la cohésion des territoires, M. Jacques Mézard, a reconnu que *« le très haut débit est aujourd'hui inégalement réparti sur le territoire et pénalise un certain nombre de zones (...) Il n'y a pour l'instant que 3,5 millions de lignes sur les près de 13 millions qui sont prévues »*.

Ensuite, la fracture liée à la couverture en téléphonie mobile : malgré les promesses réitérées des opérateurs, les zones blanches, ne diminuent pas tant en zone rurale que dans les zones périphériques des très grandes villes.

La fracture sanitaire, aussi, caractérisée par la désertification médicale : il ne se passe pas une semaine sans qu'on en parle.

La fracture du logement, enfin : de nombreuses personnes, notamment des jeunes couples modestes, viennent s'installer en zone rurale ou dans les villes petites et moyennes en raison du manque de logements et du niveau élevé des loyers dans les métropoles.

À ces quatre fractures béantes s'ajoutent les difficultés en matière de transport, de services publics, d'accès à l'éducation, aux loisirs et à la culture...

Lors du discours qu'il a prononcé le 18 juillet 2017 à l'occasion de la conférence des territoires, le Président de la République a déclaré : « Je pense que c'est une bonne idée de considérer l'opportunité d'une Agence nationale de la cohésion des territoires. Cette agence aurait vocation à travailler en lien direct avec les régions parce qu'il ne s'agit pas de recentraliser – il est important de le préciser – ce qui a été donné à certaines collectivités et donc ce doit être une agence là aussi d'un type nouveau qui travaille en lien direct avec les régions, qui pense que l'appui, en particulier en ingénierie publique, est indispensable dans le rural et dans les territoires les plus périphériques et qui créent une logique de guichet unique et de simplification. » Dans ces quelques phrases, tout est dit. Il s'agit de faire appel à la créativité, à l'ingéniosité et à l'inventivité des acteurs des territoires, en leur fournissant l'ingénierie nécessaire. Dès le mois de mars 2017, j'avais écrit à ce sujet.

Devant le caractère désordonné, illisible et – au final – inefficace des politiques d'aménagement du territoire, l'agence que nous proposons de créer devra apporter de la simplification et de l'efficacité aux efforts menés pour rendre de la cohérence à ces territoires qui font la richesse de notre pays. Elle devra s'inscrire dans une logique de guichet unique pour faciliter l'impulsion des projets locaux. Elle devra rassembler les ressources en ingénierie. Elle ne devra pas être une agence supplémentaire – « encore une boutique ! » – s'ajoutant à toutes les structures existantes, mais devra les intégrer et les coordonner.

Cette vision est en parfaite cohérence avec celle du Gouvernement. Jacques Mézard déclarait il y a peu : « Il ne s'agit aucunement de multiplier ce que font les départements et les intercommunalités (...) et en aucun cas de créer une nouvelle usine à gaz, (...) mais d'apporter un soutien là où il y a des besoins ». On retrouve ainsi une cohérence entre le discours du ministre et du Président de la République, et la volonté des élus.

Le projet porté par la proposition de loi s'inscrit également dans la vision du premier ministre, M. Édouard Philippe, qui déclarait, le 20 octobre dernier devant le congrès de l'Assemblée des départements de France : « L'idée n'est pas de faire concurrence aux directions départementales des territoires, ni aux Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement, ni aux agences techniques départementales ou aux opérateurs privés, mais bien de fédérer les ressources nécessaires pour mener à bien un projet de développement territorial, qu'il s'agisse d'un territoire rural ou d'une ville, petite ou moyenne ».

Ce guichet unique présenterait un avantage évident pour les investisseurs nationaux ou étrangers qui, à l'heure actuelle, doivent composer avec un grand nombre d'interlocuteurs : maire, président d'intercommunalité, préfet, président de conseil départemental et président de conseil régional.

C'est d'ailleurs ce qu'a dit le président Macron devant le congrès des maires de France, le 24 novembre dernier : « L'État doit parler d'une voix et d'une voix cohérente dans le montage de vos projets, que vous n'avez pas affaire à des guichets où chacun a sa lecture du sujet et je souhaite que les administrations et les opérateurs de l'État soient mis au service des projets des territoires de manière cohérente. Je veux un État facilitateur de vos projets. C'est précisément le rôle que je veux assigner à l'Agence nationale de la cohésion des territoires dont j'ai annoncé la création lors de la conférence nationale des territoires ». Voilà une déclaration forte dont on verra si elle se traduit dans les faits.

Notre objectif consiste donc à créer une structure souple et dynamique, capable de mobiliser de manière rapide l'ensemble des parties prenantes. Cela permettrait de fluidifier, de clarifier et de simplifier l'articulation des compétences entre l'État, les régions qui seraient pleinement associées à l'agence, mais en incluant aussi les départements, naturellement. Car je veux de la proximité : il ne s'agira pas d'une agence parisienne qui décidera de tout !

Comme l'a expliqué le Président de la République devant le congrès des maires de France, « cette agence aura aussi pour vocation d'apporter des compétences en ingénierie territoriale qui seront envoyées sur le terrain là où c'est nécessaire ». Car on sait qu'il y a des problèmes d'ingénierie, comme cela nous l'a été rappelé lors des auditions de l'Association des maires de France (AMF), de l'Association des départements de France (ADF), de l'Association des régions de France (ARF), de l'Association des petites villes de France (APVF) et des représentants des territoires d'outre-mer.

L'agence devra donc regrouper et coordonner les moyens étatiques et devenir le bras armé de l'action publique. Mais, s'il y a une verticalité, ce sera une verticalité inversée par rapport à ce que nous connaissons d'habitude, une verticalité du bas vers le haut ! L'agence devra répondre à un triple besoin. D'abord, le besoin d'un État expert, pour construire des projets de territoire structurants à l'échelle des bassins de vie. Ensuite, le besoin d'un État fédérateur, pour susciter des synergies locales, sinon on sera tributaire de la mobilisation ou non des acteurs locaux. Enfin, le besoin d'un État facilitateur, pour en finir avec les longs délais de négociation, comme cela est, par exemple, le cas avec les contrats de plan État-régions, qui sont aujourd'hui à l'arrêt.

En ce sens, votre Rapporteur partage pleinement le souhait du Président de la République de faire de cette agence l'unique catalyseur des ingénieries publiques et territoriales.

L'Agence nationale pour la cohésion des territoires devra aussi faire œuvre de simplification et de cohérence.

Il faut une impulsion nouvelle. La cohérence entre l'État, les départements et les régions est nécessaire, pour mutualiser et mobiliser les moyens. Mais l'action de l'agence ne se limitera pas aux zones rurales. Elle devra également prendre en considération les villes moyennes, en immense souffrance, dont la revitalisation des centres présente un enjeu, comme l'a souligné le Président de la République lors de son intervention devant le congrès de l'Association des maires de France.

Compte tenu de la répartition des pouvoirs législatifs et réglementaires, il n'a pas été possible de détailler dans la proposition de loi les modalités de gouvernance de l'agence. Mais nous pourrions en parler dans l'hémicycle.

Pour autant, des pistes peuvent être tracées : compte tenu de ses missions en milieu rural et en matière de cohésion des territoires, le préfet, représentant de l'État dans le département, et le président du département, en liaison avec celui de la région, pourraient être utilement associés, pour la gouvernance locale de l'agence. État, départements, régions : voilà le trio qui sera le catalyseur du nouveau dispositif et permettra que les résultats soient à la hauteur des enjeux.

Pour les questions de logement, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) devra être mobilisée – la compétence logement ne saurait être séparée des autres –, pour d'autres sujets, ce sera le commissariat général à l'égalité des territoires, avec ses missions d'accompagnement et sa technicité. Avant l'absorption, pensons à la mutualisation.

Sur le plan financier, il faudra mobiliser des moyens. La puissance publique devra faire preuve de créativité et d'innovation pour trouver des ressources nouvelles comme elle a su le faire pour l'ANRU en trouvant des moyens importants auprès de la Caisse des dépôts, ainsi que pour le Grand Paris, pour lequel une fiscalité complémentaire a été prévue.

Enfin, si l'on veut cette impulsion forte, il faudra une mobilisation de tous les acteurs locaux et un rattachement direct de l'Agence aux services du premier ministre serait un gage d'indépendance et un signal fort de l'importance que l'exécutif attache au sujet.

Cette agence des territoires doit être une chance pour notre pays. J'espère que nous pourrions porter ensemble sa création.

M. Jean-Claude Leclabart. Au nom du groupe La République en Marche, j'accueille avec intérêt le travail de Philippe Vigier et de ses collègues.

Dans le département de la Somme j'ai été à la fois agriculteur, maire d'une commune rurale de 250 habitants, président d'une communauté de communes de 9 000 habitants composée de 26 communes, et je suis maintenant député d'une circonscription rurale composée de 231 communes, autour du pôle métropolitain amiénois en pleine gestation.

Par conséquent, je suis bien conscient des problématiques et des enjeux de ce dossier. Les dernières élections, aussi bien nationales que départementales et régionales, ont montré combien les fractures territoriales étaient devenues un débat majeur.

Les grandes métropoles, Paris en particulier, concentrent l'activité à haute valeur ajoutée et les populations qualifiées.

Le Nord-Est et le Centre ont tendance à stagner par rapport au reste du pays. Les villes moyennes et les territoires peu denses se fragilisent comme le montrent les premières auditions de la mission d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation, mission à laquelle j'appartiens, qui est présidée par Arnaud Viala, et dont Jean-François Cesarini ici présent est l'un des rapporteurs.

On comprend fort aisément les inquiétudes des élus, notamment ruraux, et de leurs électeurs face au risque de relégation de certains territoires et à la concentration des pouvoirs et des moyens dans les métropoles.

Il y a donc urgence à prendre une série de mesures et les membres de mon groupe en sont tout à fait conscients d'autant que, dès le 17 juillet 2017, lors de la première conférence nationale des territoires qui s'est tenue au Sénat, le Président de la République a annoncé la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires.

L'objectif de cette agence, notamment dans les territoires ruraux et les villes moyennes, est de réunir les soutiens et concours en matière d'ingénierie et de financement des politiques publiques, en lien avec les collectivités territoriales,

Il faut un État facilitateur des divers projets émanant des acteurs de la vie publique et c'est précisément le rôle qui incombera à l'Agence nationale de la cohésion des territoires : être un outil de mobilisation des ressources, procurer des compétences en ingénierie territoriale ou encore favoriser l'innovation.

La prochaine conférence nationale des territoires, qui se tiendra le 14 décembre, devrait apporter des avancées capitales permettant l'éclosion d'un projet abouti de création de cette agence nationale.

Cependant, sans attendre les conclusions de cette conférence nationale des territoires, les députés co-auteurs de cette proposition de loi, profitant de la niche parlementaire de leur groupe tentent de forcer le pas en déposant cette proposition de loi pour peut-être mieux s'attribuer l'initiative et la paternité de cette agence, tout en se posant en seuls défenseurs des territoires ruraux.

Leur proposition de loi vise effectivement à créer une Agence nationale pour la cohésion des territoires, qui aurait pour mission de contribuer au développement harmonieux des territoires, mais elle n'en prévoit ni l'organisation, ni un vrai financement.

Le fonctionnement de l'Agence est renvoyé à un décret et son budget repose sur la seule augmentation de la fiscalité du tabac, ce qui apparaît risqué au regard de l'article 40 de la Constitution.

Il est important de rappeler que le Gouvernement œuvre depuis l'été dernier pour présenter un projet abouti, un outil facilitant l'action de nos collectivités locales tandis que le groupe UDI, Agir et Indépendants souhaite la création d'une Agence pour la cohésion des territoires sans même définir les modalités de financement ou d'organisation, le Gouvernement quant à lui cherche à présenter un projet concret et achevé, notamment en associant les élus locaux au débat et la Caisse des dépôts et consignations pour mobiliser les moyens financiers nécessaires à la réussite et l'efficacité de cette future agence nationale pour la cohésion des territoires.

Ce sont autant de raisons pour lesquelles, même si ce texte contient des ambitions que nous partageons, nous préférons attendre la conclusion des travaux en cours.

Mme la Présidente Barbara Pompili. Les interventions des représentants des groupes peuvent aller jusqu'à quatre minutes, mais vous étiez bien au-delà !

M. Jean-Marie Sermier. La France, notre pays, s'est bâtie sur ses territoires et chacun de ces territoires a apporté à notre pays. Il est évident que l'opposition ne tient plus entre la ruralité – laquelle, d'ailleurs, n'y en a-t-il pas plusieurs ? – et les grandes villes et métropoles, voire Paris, qui est en soi une ville-monde. Ce qui compte, c'est de faire fonctionner les uns et les autres, dans l'intérêt général.

Il n'en reste pas moins que l'égalité des territoires n'est pas l'égalité de traitement entre les territoires, elle doit compenser les handicaps pour que chaque territoire contribue au développement de notre pays et de ses habitants. Aussi le constat établi par Philippe Vigier est-il partagé par le groupe Les Républicains. Dans notre pays, les territoires ruraux sont à l'abandon, sacrifiés depuis un certain nombre d'années.

Ainsi, alors que l'on parle ici de connexion haut débit en gigaoctets, ailleurs c'est en mégaoctets qu'il faut raisonner ! Alors qu'ici on se plaint de l'absence de CHU ou de centres de recherches médicaux, ailleurs, on peine à trouver un médecin généraliste dans un rayon de trente kilomètres !... Alors qu'on construit massivement ici des éco-quartiers avec un financement soutenu, ailleurs, faute de rentabilité, on ne peut mobiliser ni argent public ni argent privé, on renonce à toute ambition en matière de logement, pourtant seul à même de retenir notre jeunesse.

Oui, la ruralité est abandonnée et c'est bien pourquoi elle nécessite une ambition particulière, non pas en l'opposant aux villes, mais lui portant l'attention dont elle a besoin et en engageant les financements qui lui permettent de se développer. Comme tous les territoires, elle a en outre besoin de stabilité législative.

La présente proposition de loi nous paraît intéressante, mais nous en avons tant vu qui ont dérapé tant il était difficile de les appliquer que nous sommes en quelque sorte vaccinés... N'a-t-on pas dû prélever cette année sur le budget des agences de l'eau pour financer l'Agence de la biodiversité chère à notre présidente ? Il faudra donc regarder de près comment ces agences peuvent s'inscrire dans le paysage existant et coexister avec les acteurs locaux.

C'est pourquoi nous nous abstiendrons, dans l'espoir que nous soit présenté, en séance publique, un texte davantage consolidé.

Mme Florence Lasserre-David. Au nom du groupe Mouvement démocrate et apparentés, je salue le travail de nos collègues.

Les territoires ruraux, périurbains et urbains, se trouvent dans une situation d'urgence et nécessitent que l'État, mette à leur disposition plus de moyens. Nous sommes ainsi face à une forte demande de financements et, surtout, d'ingénierie.

Cela étant, suite aux engagements de campagne du Président de la République, le Gouvernement a lancé, en juillet au Sénat, une conférence nationale des territoires qui s'est déclinée en plusieurs ateliers et selon un axe principal : que tous les territoires de la République aient les mêmes chances de réussir.

Emmanuel Macron a profité de cet événement pour faire plusieurs annonces telles que la couverture numérique de tout le territoire, l'accès aux services publics, le plan d'action pour les petites villes et les moyennes, la remise à plat de la contractualisation entre l'État et les collectivités, enfin, ce qui nous intéresse aujourd'hui, la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Le Président de la République a appelé de ses vœux une agence dont la vocation sera de travailler en lien direct avec les régions. Il a souligné vouloir veiller à l'articulation entre la future Agence et le Commissariat général à l'égalité des territoires. Il en a par ailleurs dessiné les traits lors du congrès des maires. Des ateliers ont été ouverts pour réfléchir à sa création et à ses modalités de fonctionnement.

Nous partageons donc, avec les Constructifs, le souhait de voir cette agence créée rapidement, car les collectivités nécessitent un organisme efficient. Mais il convient d'attendre les résultats de la conférence des territoires, afin que le meilleur organisme possible soit créé, en concertation avec toutes les parties prenantes.

Plusieurs questions se posent quant à l'élaboration de ce futur organisme : sa forme, sa composition, ses missions, ses moyens, ses liens avec d'autres agences par exemple. Des sénateurs se demandaient si elle ne devait pas être constituée sur le modèle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Plusieurs questions donc, qui nécessitent une réflexion poussée.

Le ministre Mézard l'a rappelé au Sénat fin octobre, le dossier n'est pas encore définitivement bouclé. Ainsi, s'il est nécessaire d'agir rapidement, encore faut-il le faire de façon concertée.

L'objectif est de mettre en place un établissement efficace, de disposer d'un instrument facilitant l'action de nos collectivités locales, en particulier dans les villes rurales, les petites villes et les villes moyennes, qui manquent souvent d'ingénierie.

C'est donc bien pour une question de temporalité et d'efficacité que nous ne pouvons donner notre aval à cette proposition de loi.

M. Guy Bricout. Notre commission est celle du développement durable, mais aussi de l'aménagement du territoire. Un aménagement du territoire cohérent et qui n'oublie personne, c'est justement ce qui a guidé la rédaction de ce texte.

Lors des élections législatives, les habitants des territoires ruraux nous ont fait part de leurs attentes mais aussi de leurs inquiétudes. Pendant ma campagne, j'avais suggéré un plan Marshall de la ruralité. Dans le même ordre d'idées, notre collègue Pierre Morel-À-L'Huissier avait proposé un plan de revitalisation rurale.

Car nous le savons tous : les besoins de nos territoires ruraux sont criants, que ce soit en matière de couverture numérique, d'infrastructures, d'accès aux soins ou aux services publics... La création de richesses et les services les plus performants sont de plus en plus concentrés dans les métropoles et les grandes villes. Chez certains élus et habitants, l'élection d'Emmanuel Macron a pu faire craindre que ces « gagnants de la mondialisation », c'est-à-dire les métropoles, seraient encore privilégiés par rapport au reste du territoire national.

Nous ne le croyons pas et surtout nous ne le voulons pas. C'est pourquoi, avec mes collègues du groupe UDI Agir et Indépendants, nous défendons la création d'une agence pour

la cohésion des territoires, qui aurait vocation à résorber la fracture grandissante entre les territoires.

L'ANRU, établissement public créé par la loi de 2003, est un véritable succès et nous l'avons constaté dans nos quartiers prioritaires. La proposition de loi présentée par Philippe Vigier se fonde donc sur ce modèle pour cette nouvelle agence qui a l'avantage d'englober à la fois les zones rurales, les villes moyennes et les métropoles.

Entre un quartier de politique de la ville et un village rural, les mêmes difficultés quotidiennes peuvent exister, lorsqu'il s'agit de se rendre à son lieu de travail en transports en commun ou d'obtenir un rendez-vous avec un spécialiste, par exemple.

En juillet dernier, le président de la République avait annoncé la création d'une agence de la cohésion des territoires. Il a réitéré cette proposition la semaine dernière, lors du congrès des maires, ce qui nous fait dire que nous sommes dans le vrai en actant la création d'une structure souple, point d'accès unique aux services de l'État qui existent déjà.

Ce n'est pas une structure de plus que nous vous proposons, mais le bras armé d'un État stratège et planificateur : nous voulons un État décentralisateur, mais qui sache piloter et financer les politiques vitales pour nos territoires, avec une vision d'ensemble.

M. Hervé Saulignac. La question soulevée par cette proposition de loi nous intéresse tous, en particulier le groupe Nouvelle Gauche car, derrière la cohésion territoriale, il y a des hommes et des femmes, donc des enjeux de cohésion sociale. Mais, pour bien traiter cette question, il faut échapper aux clichés et en admettre la complexité, ainsi que mesurer la différence qui sépare parfois l'abandon du sentiment d'abandon.

Je me réjouis, monsieur le rapporteur, que vous ayez cité Christophe Guilluy, géographe que l'on connaît pour ses sympathies à gauche. Mais il est de plus en plus contesté, notamment parce qu'il fait peut-être partie de celles et ceux qui entretiennent un certain nombre de clichés, conduisant à une vision manichéenne de ce monde rural qui serait à l'agonie, dans une situation d'abandon total de la part de l'État et pour lequel nous devrions adopter un plan Marshall et, pourquoi pas, un « Airbus » de la ruralité, puisque l'expression est à la mode...

Bien entendu, sur le plan intellectuel, on pourrait construire un discours pour dire que les interconnexions territoriales sont beaucoup plus fortes en 2017 qu'elles ne l'étaient il y a vingt ans. C'est vrai. On pourrait montrer que le territoire s'est polarisé autour de grandes agglomérations, grâce à des transports interurbains performants, facilitant l'accès à la culture, à l'enseignement supérieur et à la recherche. Mais on pourrait aussi dresser la liste des communes où la dernière école a fermé, où le dernier bureau de poste a fermé, où la dernière industrie a fermé... C'est vrai aussi.

La réalité est donc peut-être un peu plus complexe que celle que vous nous avez exposée. À trop s'attarder à une analyse décliniste de cette France périphérique, on passe à côté de l'essentiel, à savoir que cette France est moins en train d'agoniser que de muter : nous sommes dans un système qui, depuis quelques années, évolue considérablement, même s'il y a bien une « hyper-ruralité », qui est en grande souffrance, mais ne représente qu'une partie infime du territoire – ce qui ne signifie pas que nous n'avons pas à la traiter.

Le sujet reste entier. Selon que l'on vive ici ou là sur le territoire français, peut-on accepter que l'on soit mieux soigné, mieux éduqué, mieux protégé ? Je ne le crois pas. À travers ce texte nous est, je crois, posée la question non de la cohésion territoriale, mais de la cohésion des politiques qui ont fini par introduire l'idée d'une France à plusieurs vitesses, qu'elle soit réelle ou supposée.

Même si la France périphérique ne se réduit pas à la ruralité, elle la recouvre tout de même beaucoup. La question rurale est longtemps restée indissociable de celle de l'agriculture. L'économie du monde rural n'est désormais plus agricole : elle représente à peu près 12 % des actifs dans ce secteur. L'emploi salarié y a beaucoup plus souffert qu'en milieu urbain de la crise.

Mais, si cette crise structurelle du monde rural est réelle, elle est aujourd'hui largement amortie par des solidarités fonctionnelles et redistributives qui sont mises en œuvre par le monde urbain, qu'il ne faut pas oublier.

Je voudrais juste évoquer quelques données. Premièrement, sur les 3,8 millions d'actifs qui vivent dans le monde rural, 50 % vont travailler dans une aire urbaine. Deuxièmement, il apparaît désormais que les apports de pensions de retraite viennent sensiblement augmenter le nombre de bénéficiaires de revenus dans le monde rural. Ce n'est pas un sujet mineur : depuis dix ans, 400 000 retraités ont quitté une aire urbaine pour s'installer dans le monde rural.

Je suis en train de nuancer ainsi votre propos, non de le contredire en sa totalité. Mais nous avons le devoir de poser un regard objectif sur la complexité des mutations qui se déroulent sous nos yeux et qui sont prouvées par un rebond démographique que personne ne peut contester.

Pour terminer, j'indiquerai que les amendements que nous avons déposés en ce sens et qui n'ont pas été retenus seront retravaillés. Il y a un besoin d'ingénierie publique dans les territoires. Nous avons donc besoin de créer une agence qui soit dotée de moyens, non de créer un dispositif supplémentaire. Le Commissariat général à l'égalité des territoires, qui a sous sa tutelle l'ANRU, devrait avoir sous sa tutelle une agence de cohésion des territoires.

M. Loïc Prud'homme. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires indiquait le 25 octobre que ce projet d'agence de cohésion des territoires n'est « *pas encore bouclé* ». Au sein du groupe de la France Insoumise, nous comprenons que les collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants, en l'absence de visibilité quant aux ambitions du Gouvernement, s'engouffrent dans cette brèche, en nous proposant une vision assez prolix de la cohésion des territoires.

Ce qui est étonnant, c'est qu'après un long propos, M. Vigier nous propose un texte assez léger, presque une coquille vide, qui laisse la place à beaucoup d'interprétations.

Un seul de nos amendements n'a pas été déclaré irrecevable : celui qui vise à renommer cette agence nationale en « *Agence nationale pour l'égalité et la transition écologique des territoires* ». Les six autres, qui n'ont pas été retenus, avaient pour objectif de donner de vrais contours à cette agence. Permettez-moi donc de vous en présenter notre vision.

Pour nous, l'urgence écologique implique de créer une agence dont le sens premier serait de traduire concrètement les ambitions gouvernementales en matière de transition écologique. Nous considérons que l'égalité des territoires, principe fondateur de notre République, au contraire de la « cohésion », qui ne remet absolument pas en question leur mise en compétitivité, ne peut se faire qu'autour de la question écologique et de ses corollaires : aménagement du territoire, transports, services publics...

Cette agence aurait pour mission principale celle d'un appui financier et technique pour appliquer de manière planifiée les politiques nationales de la ville liées au déploiement des services publics dans les territoires sous-dotés. Elle fournirait également un appui aux politiques de transition énergétique et écologique liées à l'aménagement et aux transports durables, incluant l'aménagement durable des centres-villes défigurés par la multiplication de centres commerciaux. Sans oublier le développement de la participation citoyenne et l'association des représentants locaux dans l'élaboration des politiques et programmes, car la démocratie participative et la concertation sont indissociables de la transition écologique. Cela doit permettre d'empêcher la multiplication de grands projets inutiles mus par des intérêts strictement économiques.

En plus de ses missions premières d'appui technique et à l'image d'un bureau d'études public, cette agence pourra également financer tout ou partie des opérations des collectivités territoriales en difficulté et des quartiers prioritaires de la politique de la ville, ainsi qu'en assurer la maîtrise d'ouvrage. Il n'est pas question de créer une nouvelle « usine à gaz » vide de sens et de missions. Dans un souci de coût et d'efficacité – qui plaira au Gouvernement –, nous proposons donc de fusionner la « direction du développement des capacités des territoires » du Commissariat général à l'égalité des territoires et l'actuel Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA). La fusion de ces deux entités permettra de répondre aux missions d'ingénierie technique et financière de l'agence, en préservant l'expertise et le savoir-faire public du CEREMA, dont l'avenir est plus que compromis.

Telle est notre vision de ce que devrait être cette agence nationale pour l'égalité et la transition écologique des territoires.

M. Hubert Wulfranc. Je me permets d'intervenir à brûle-pourpoint, au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, bien que n'étant pas un élu très au fait des problématiques de la ruralité. Le problème ne tient pas tant au calendrier de remise des conclusions de la conférence des territoires, qu'aux orientations de la conférence, auxquelles nous sommes opposés sur plusieurs points.

La proposition de loi porte sur le cadre. En matière de politique de la ville, la majorité a plusieurs fois proposé au cours des dernières semaines d'en revenir au droit commun, c'est-à-dire aux politiques publiques qui visent à assurer l'égalité des territoires et l'égalité de traitement des citoyens. En l'espèce, il nous est proposé un nouveau dispositif dérogatoire : pourquoi pas, mais à quel prix ? C'est sous cet angle qu'il nous faut nous interroger sur ce nouvel outil. Pourquoi ne pas créer une agence apportant un plus aux territoires concernés, en effet ? Encore faut-il en définir l'objet. Comme l'a indiqué M. Saulignac, le diagnostic pour les territoires qui pourraient être concernés doit être approfondi.

Selon nous, ce dispositif sèmera plutôt la confusion, étant donné son objectif – la question des métropoles est abordée dans ses dimensions numérique, démographique et

environnementale, ce qu'il convient de préciser – et son financement. Je rappelle que l'ANRU identifie déjà des centres-bourgs en difficulté – Thiers ou Fécamp, par exemple ; autrement dit, les problèmes graves auxquels se heurtent certaines zones rurales peuvent d'ores et déjà être traité dans le cadre de l'ANRU – laquelle peine elle-même à réaliser ses objectifs, d'où la mission Borloo.

S'agissant des objectifs finaux, enfin, nous prôtons, comme Jean-Paul Dufègne, une loi d'orientation générale relative aux territoires ruraux qui s'appuie sur des moyens nouveaux et pérennes à destination de l'ensemble des territoires « oubliés de la République ». À défaut, nous aurions le sentiment qu'il s'agit là d'une mesure politique qui déporte le peu de moyens supplémentaires dégagés pour les zones urbaines défavorisées en direction de territoires politiquement sensibles.

M. le rapporteur. Je ne suis pas engagé dans une course de vitesse avec le Président de la République, monsieur Leclabart. Nous avons commencé dès l'an dernier à travailler à cette proposition de loi. De plus, le taux d'abstention et la souffrance des territoires, ressentie et réelle, nous obligent à aller vite.

Les annonces se sont multipliées depuis l'été. Il nous est toujours demandé d'attendre ; non, selon moi, il ne faut plus attendre mais aller vite, sans quoi les fractures vont s'aggraver. Cette proposition de loi n'est en rien un projet concurrent de celui du Gouvernement. En revanche, il s'en distingue sur un point précis : j'entends placer les acteurs des territoires au cœur du dispositif de sorte qu'ils ne soient pas exclusivement tributaires d'une décision nationale. Chacun sait comment fonctionnent les agences nationales, en particulier l'ANRU. De deux choses l'une : soit nous prévoyons un fort ancrage territorial en lien avec les collectivités, soit nous ne ferons que créer une structure de plus, éloignée des attentes locales. En clair, ces fractures exigent que l'on aille vite.

Ensuite, monsieur Leclabart, vous avez utilisé des mots forts que j'aurais pu écrire : « relégation » des territoires ruraux, par exemple. J'ai pris soin de ne pas circonscire mon propos à la ruralité mais d'englober tous les territoires qui se trouvent hors des métropoles. En effet, le fait métropolitain s'est affirmé au cours des dernières années, notamment au cours du précédent quinquennat où treize agglomérations prétendaient au statut de métropole ! Je me souviens parfaitement, ayant rapporté la réforme des collectivités territoriales, comment Toulouse et Nice se battaient pour devenir métropole – et ainsi disposer de financements plus importants. La course de vitesse a donc bien lieu, au niveau national comme au niveau européen.

Vous reconnaissez l'urgence tout en demandant d'attendre le diagnostic. Un quinquennat passe vite : le diagnostic peut prendre deux ou trois ans, l'installation de la structure autant et, au bout de sept ans, rien n'est fait. Les contrats de plan État-région, que vous connaissez tous, en sont la preuve : ils sont à l'arrêt. Avez-vous eu de quelconques échos quant à une renégociation en cours ? Non : tout est bloqué. Pourtant, combien de temps a-t-on passé à chercher un accord entre les territoires et les préfetures de région ? Les contrats de plan État-région couvrent pourtant des secteurs importants – université, social, santé, environnement – dans lesquels nous prenons du retard alors même que, dans un contexte de compétition pour la croissance, nous devons mobiliser l'ensemble des territoires.

Je remercie M. Sermier d'avoir estimé que ce texte va dans le bon sens. Il a compris que le but de la structure que nous proposons est d'apporter une réponse non pas uniforme mais, au contraire, sur mesure. La France est riche de sa diversité. La réponse à apporter dans

les Alpes n'est pas la même que dans la Creuse ou dans le Nord. Une fois de plus, faisons confiance aux élus et aux acteurs socio-économiques de ces territoires : c'est à eux de déterminer la meilleure réponse à apporter. Avec mon expérience territoriale de quelque vingt années, je ne crois pas à la verticalité de la décision, depuis les bureaux parisiens.

M. Sermier a également abordé la question du logement en milieu rural. Nous reparlerons l'an prochain des réformes du logement mais en attendant, prenons l'exemple d'opérations très concrètes : comment construire des logements pour les jeunes dans les petites villes de cinq à quinze mille habitants ? Je suis preneur de vos solutions.

Je remercie Mme Lasserre-David pour sa contribution. Elle a rappelé l'engagement de campagne d'Emmanuel Macron mais, sur un tel sujet, le problème n'est pas de savoir si l'idée est de gauche, de droite, en même temps ou ailleurs. Lorsque M. Borloo – dont nous sommes en quelque sorte les héritiers – a lancé son projet de rénovation urbaine, tout le monde a participé parce qu'il s'agissait d'un enjeu de cohésion.

M. Bertrand Pancher. Très bien !

M. le rapporteur. Or, la cohésion n'appartient ni aux uns ni aux autres ; elle est une exigence collective. Là encore, il est urgent d'aller vite. Pour venir d'une famille très active dans votre département des Pyrénées-Atlantiques, vous savez à quel point tout cela prend du temps. Interrogez les élus plus anciens : ils vous diront qu'il faut aller vite.

Vous avez rappelé le rôle du commissariat général à l'égalité des territoires : j'ai en effet insisté sur le fait que chacun devait participer à la mutualisation des moyens. Mon territoire fait l'objet d'un contrat de restructuration des sites de défense – les élus d'un territoire où est implantée une base aérienne savent ce que cela signifie. Il faut deux ans pour élaborer un tel contrat, période pendant laquelle mille emplois sont perdus. Il faut de nouveau deux ans entre la signature du contrat et la réalisation du premier projet. En quatre ans, comment croyez-vous que les habitants du territoire ont perçu la réponse apportée ? La réponse est lente parce que les intervenants sont nombreux, et que chacun veut mettre son grain de sel. Une agence unique permettra d'intégrer la vision de l'ANRU et celle du Commissariat général à l'égalité des territoires, mais aussi celle des ministères concernés. Autrement, nous tracerons une diagonale des fous et les retards s'accumuleront.

Je remercie Guy Bricout de son soutien qui ne me surprend pas : chacun sait qu'il est un élu ancré dans son territoire proche de celui de M. Borloo où il a observé le déploiement des programmes de l'ANRU. Il a rappelé que ma proposition ne vise pas que la ruralité : les difficultés démarrent à vingt kilomètres seulement des métropoles. Prenons l'exemple des transports en site propre : les métropoles et les agglomérations sont desservies mais ailleurs, comment fait-on, alors même que l'autorité organisatrice des transports est la région, à laquelle reviennent les compétences du département en la matière ? Qui paie en cas d'ajout d'une liaison de transports publics ? Soyons francs : certaines situations sont intenables. Si nous ne disons pas cela, nous serons rattrapés un jour ou l'autre par nos concitoyens qui portent sur ces questions un regard de plus en plus sévère.

J'ai bien écouté votre propos, Monsieur Saulignac. Je ne suis pas du tout un décliniste et je ne lis pas les bonnes pages du *Point* où l'on nous explique chaque semaine que la France est sur une pente descendante. Au contraire, je crois que nous irons chercher la croissance partout. Vous avez rappelé que des jeunes et des retraités s'installent en milieu rural : oui, mais pourquoi ? Ma circonscription est distante de Paris de cinquante kilomètres

en son point le plus proche et de cent cinquante kilomètres en son point le plus éloigné. Pour le prix des terrains, le rapport est de un à six entre l'un et l'autre point. Si les jeunes couples s'installent à soixante kilomètres de Paris, c'est parce qu'ils ne peuvent plus se loger dans la capitale ! Ce sont donc les transports en commun de l'Île-de-France dont ils ont besoin. Sans pass Navigo, ils font du covoiturage – nous avons même déployé des bornes électriques pour créer un réseau de covoiturage électrique – mais c'est insuffisant, car les ménages ont besoin de deux voitures pour conduire leurs enfants à leurs activités.

Tout est lié à la fracture numérique – je ne parle pas ici de quelques mégaoctets de données, mais d'un gigaoctet. Le déploiement de la fibre optique chez l'habitant dans un territoire comme le mien de 140 kilomètres de long et de 35 kilomètres de large coûte 52 millions d'euros, soit 2 200 euros par prise. Comment le financer ? Il faut certes solliciter le Gouvernement en défendant un projet relevant du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) ; je suis même allé chercher des financements à Bruxelles. Cependant, il faut ensuite compter cinq ans de programmation avant de pouvoir installer la première prise ! Peut-on tolérer que la fibre optique existe dans les métropoles parce que les opérateurs l'y installent gratuitement à la porte de l'habitant alors que les personnes vivant en milieu rural doivent payer ? M. Le Maire rappelait la semaine dernière encore que la diminution des emplois industriels est plus forte dans les milieux ruraux et suburbains que dans les métropoles. Comme faire si ces territoires ne retiennent pas l'activité professionnelle ? Le phénomène selon lequel les gens résident en milieu rural et suburbain et travaillent dans les métropoles se perpétuera et s'amplifiera même. Voilà pourquoi il faut une réponse rapide.

Selon vous, monsieur Prud'homme, cette proposition de loi, pourtant souhaitée par tout le monde, est une coquille vide. Je n'ai pas la prétention de tout savoir ; nous avons conduit de nombreuses auditions associant des élus de territoires ruraux – la Lozère – et d'autres de territoires articulés autour d'une métropole puissante – l'Ille-et-Vilaine – afin de donner un sens au fonctionnement de cette agence, qui est la question principale. Il ne s'agit pas d'une agence de plus : il faut simplifier et mettre les acteurs en mouvement, assouplir leur activité. Je suis naturellement prêt à accueillir vos amendements au cours du débat parlementaire, même s'il ne me revient pas de les filtrer. Votre groupe en défendra précisément un pour ajouter le mot « égalité » au nom de l'agence : je n'y vois aucun inconvénient, car la notion de cohésion recouvre naturellement celle d'égalité.

Enfin, monsieur Wulfranc, un mécanisme dérogatoire présente l'avantage de la souplesse. Je ne crois pas à la duplication systématique de modèles identiques. Faire preuve de souplesse, c'est faire confiance à l'intelligence des hommes et des femmes – vous avez vous-même évoqué la démocratie participative. Il existe en effet des personnes qui s'intéressent à la vie de leur territoire et qui peuvent apporter aux élus et aux représentants socio-professionnels des idées permettant d'en faire la promotion autour des priorités que j'ai définies.

Pour conclure, nul ne peut avoir la prétention de construire tout seul. Je ne fais que proposer d'ajouter une brique à un édifice auquel je souhaite que chacun participe. L'essentiel n'est pas que son fronton porte la signature d'un groupe, celui de l'UDI, Agir et Indépendants par exemple, mais qu'il soit le fait d'hommes et de femmes responsables dans leurs territoires, qui veulent que la France gagne et qu'elle soit un pays d'égalité des chances – un pays qui avance.

M. Jean-François Cesarini. Il faut naturellement une agence de cohésion des territoires, mais pas de cette manière et pas au moment proposé. Je suis ravi d'apprendre que

le Président Macron a copié vos travaux – j’aurais juré que c’était l’inverse, mais je vous suis reconnaissant de la précision.

J’ai deux questions. Ma première porte sur le fond. Il existe deux manières de résoudre la fracture des territoires : la première, que prône votre famille politique, consiste à raccrocher les territoires intermédiaires aux métropoles comme des wagons à une locomotive – c’est en quelque sorte la théorie du ruissellement appliquée aux territoires, mais vous nous confirmerez que c’est le but de ce texte –, à l’inverse, la deuxième, que nous prônons, consiste à ce que les territoires intermédiaires s’associent entre eux dans divers domaines, hors des métropoles pour, précisément, les contrer et mettre fin au phénomène actuel.

Ma deuxième question porte sur la forme : ne s’agit-il pas d’une simple manœuvre politicienne pour nous obliger à rejeter votre texte afin de vous targuer d’être les seuls hérauts de ce grand combat ?

M. Vincent Descoeur. L’initiative de M. Vigier est louable et nous partageons le constat sur lequel il s’appuie de la fracture entre la France périphérique et celle des métropoles, qui va bien au-delà d’un simple sentiment d’abandon. Restent néanmoins des zones d’ombre à éclaircir, car elles ne sauraient être suspendues à un décret en Conseil d’État qui fixerait l’organisation et le fonctionnement de l’agence, et surtout la question essentielle de ses missions et de ses moyens, qu’il faut régler pour éviter de nouveau la désillusion et la déception. Ma question est donc la suivante : quels moyens humains et matériels prévoyez-vous pour traiter avec efficacité des sujets aussi différents que la désertification médicale et le très haut débit ? Je rappelle en outre qu’il existe déjà des initiatives en matière d’ingénierie dont l’articulation avec la proposition devra faire l’objet de la plus grande attention.

M. Stéphane Le Foll. Permettez-moi un mot après ces interventions très politiques. L’agence de cohésion des territoires : pourquoi pas ? J’estime en revanche un peu léger d’expliquer que cette agence réglera tous les problèmes. Avec qui cette agence va-t-elle négocier et contractualiser ? Je n’ai pas entendu la moindre référence, ni dans l’intervention du rapporteur ni dans les autres, à l’intercommunalité. Vous ne cessez de déplorer que les métropoles aient tous les pouvoirs et qu’elles « bouffent » tout, mais que proposez-vous de leur opposer ? Sans interlocuteur, votre agence se trouvera face à une multitude d’acteurs qui viendront frapper à la porte d’un guichet unique. Comment fonctionnera-t-elle face à des milliers de communes ? Pour tous les grands sujets – les transports, le logement, la santé mais aussi l’énergie que vous avez oubliée, avec les territoires à énergie positive – le développement du monde rural passe par l’innovation, non pas seulement par la création d’une agence. Il faut confier des compétences nouvelles aux intercommunalités. Ce matin, tous les intervenants ont oublié l’intercommunalité : c’est fantastique !

M. Bertrand Pancher. Cette question sera précisée par un décret d’application.

M. Fabrice Brun. Je remercie M. Vigier et ses collègues d’établir un diagnostic largement partagé. Nous avons beaucoup parlé de décrochage des territoires ruraux ; il s’agit plutôt selon moi d’accélération supersonique des métropoles. Le débat politique sur l’aménagement du territoire – qui figure dans le nom même de notre commission – est ouvert. Est également posée la question des moyens consacrés aux territoires et, surtout, celle des passerelles entre les métropoles et les territoires périphériques, en matière d’énergie, de santé, de mobilité – car de nombreux territoires enclavés sont concernés – mais aussi d’emploi, de numérique ou d’enseignement.

Ma question prendra donc la forme d'une proposition : en 2016, des contrats de réciprocité ont été signés entre villes et campagnes, en Bretagne par exemple. Afin d'éclairer les travaux de notre commission, pourrions-nous auditionner les acteurs impliqués ?

Mme la présidente Barbara Pompili. Toutes les propositions sont bonnes à prendre, cher collègue.

M. Guillaume Garot. La question du diagnostic des zones rurales est fondamentale et préalable à la création d'une agence telle qu'elle nous est proposée. Comment objectiver les phénomènes qui affectent réellement – et non pas seulement en termes de ressenti – la vie des habitants des zones rurales ? Telle est la méthode à adopter avec rigueur et sérieux pour qu'on puisse ensuite en tirer les enseignements quant aux moyens d'action. Ne partons pas de présupposés, voire de préjugés, qui nous orienteraient dans une mauvaise direction et nous feraient donc apporter une mauvaise réponse à de vraies questions.

M. Bruno Millienne. Je loue le travail accompli par nos collègues du groupe UDI, Agir et Indépendants, mais je rejoins Stéphane Le Foll quant au fait que nous n'avons guère parlé d'intercommunalités. Je ne mets pas en cause l'utilité d'une agence si elle est bien construite et bornée, mais il me semble important que nous nous penchions sur le cas des villages ruraux – je viens d'une circonscription rurale – où l'on constate que les conseils communautaires sont en minorité face aux villes qui constituent la communauté d'agglomérations ou la communauté urbaine, et qui, de ce fait, n'ont pas leur mot à dire. Le développement, dès lors, a lieu autour d'un axe économique et non en faveur des territoires ruraux. Peut-être faudrait-il redonner un peu plus de poids et de voix à nos territoires ruraux pour que leur développement local soit plus harmonieux.

M. Emmanuel Maquet. L'idée de créer une agence dédiée à la cohésion des territoires est intéressante car elle apporterait une réponse à un constat unanime. Toutefois, il serait pour le moins surprenant de créer une nouvelle agence alors que nous souhaitons simplifier l'organisation et renforcer l'efficacité des politiques publiques. Je suis favorable au renforcement de l'action publique dans nos territoires ; nous devons en effet donner – chacun en conviendra – des moyens humains et financiers ainsi que de l'ingénierie supplémentaires à nos territoires.

À mon sens, cette agence ne saurait exister sans que l'on envisage de regrouper, de fusionner et de mutualiser les différentes structures existantes. Nous devons constamment rechercher l'efficacité de notre organisation territoriale. Je tiens à vous faire part de mes réserves concernant ce texte qui ne précise ni le périmètre, ni la gouvernance de cette agence, et encore moins les moyens dont elle disposerait. Le rapporteur peut-il nous indiquer les conclusions du groupe de travail sur ces différents points, essentiels pour que cette proposition de loi soit crédible ?

M. Yannick Haury. Je rappelle que la plupart des territoires ont élaboré un schéma de cohérence territoriale (SCOT), un document prospectif portant sur vingt années dans lequel ils présentent leurs priorités. En outre, un nombre croissant de territoires se sont organisés en pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) – les nouveaux pays – qui sont les pendants en milieu rural des pôles métropolitains. Or, la création d'un PETR suppose l'élaboration, dans l'année qui suit, d'un projet de territoire. La difficulté actuelle est de deux ordres : d'une part, chaque collectivité fixe son périmètre de contractualisation, tantôt le SCOT ou le PETR, tantôt l'EPCI, chacun exigeant des critères différents, ce qui suppose de remplir un dossier pour l'État concernant le contrat de ruralité, mais aussi un dossier pour la région et un autre

pour le département. Le besoin de simplification est manifeste. Surtout, il faut des financements : les élus locaux savent ce dont leurs habitants ont besoin mais ils recherchent avant tout des moyens financiers.

M. Bertrand Pancher. Je remercie vivement Philippe Vigier pour le travail accompli. Cela fait longtemps que la France n'a plus de politique en matière d'aménagement du territoire. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'évolution des périmètres des ministères compétents au fil des dix dernières années – quand il existait même un ministère, car il est arrivé qu'il soit jugé inutile.

Le Président de la République s'est engagé à faire de ce sujet une priorité de son action dans les prochaines années mais en attendant, il serait salutaire de se doter d'une structure permanente qui permettrait de faire travailler les uns et les autres ensemble et de donner de la stabilité à la concertation et aux mesures à prendre. Je soutiens donc cette proposition de loi et j'espère qu'elle sera adoptée à l'unanimité.

M. Bruno Duvergé. J'approuve les différents propos qui ont été tenus concernant les infrastructures et les services, mais nous devons agir avec prudence. Ma circonscription se compose de 295 communes, rurales pour l'essentiel ; certaines disposent de tous les services et infrastructures dont nous parlons et, pourtant, le vote contestataire et l'abstention y sont encore puissants, tout comme le sentiment d'exclusion. Le diagnostic est essentiel afin de cerner les causes profondes de ce sentiment.

Mme Sandra Marsaud. Le débat a le mérite d'être ouvert mais nous devons rester prudents quant au format définitif de cette agence. Je ne suis pas du tout d'accord avec l'idée qu'il est urgent d'aller vite. Peut-être un dispositif léger serait-il aussi préférable à une agence *ad hoc*, afin de mieux mobiliser les ressources humaines existant dans les territoires et de maintenir la contractualisation avec les intercommunalités. La réflexion est en cours ; restons mesurés et définissons bien les contours du dispositif pour favoriser la simplification. Il n'est pas urgent d'agir, mais de réfléchir et de faire preuve de patience.

M. le rapporteur. J'ai senti une certaine gêne dans les propos de M. Cesarini : aucune course de vitesse n'est engagée avec le Président de la République – nous ne jouons pas dans la même cour. Il ne s'agit pas d'un combat de boxe ! J'ai lu le discours du Président de la République et vous aurez observé que dans mon propos liminaire, j'ai fait référence à toutes les déclarations gouvernementales. Vous ne pouvez donc pas nous faire le procès de tenter de tirer la couverture à nous, car ce problème nous concerne tous.

Ma divergence avec le Gouvernement est la suivante : je ne crois pas à l'État qui fait tout, je crois plutôt au débat permanent. La gouvernance doit passer par l'État mais aussi par la région, par le département et, naturellement, par l'intercommunalité, monsieur Le Foll.

M. Stéphane Le Foll. Enfin !

M. le rapporteur. La lecture du rapport que vous recevrez vous rassurera, cher collègue. J'ai rencontré tous les acteurs locaux et j'ai piloté des intercommunalités ; je sais donc bien qui défend les projets et que tout procède de l'intercommunalité. Cela étant, les EPCI ne doivent pas être les premiers financeurs, faute de quoi nous ignorerions tout des derniers programmes engagés dans le cadre de l'ANRU pour ensuite compléter les financements ; n'invertissons pas les choses.

M. Descoeur, ancien président du conseil départemental du Cantal, a abordé la question de l'articulation entre l'agence et les initiatives existantes. Il a bien compris que je n'ai aucune intention de cadenciser cette articulation ; au contraire, elle doit être souple et reposer sur une contractualisation avec les départements, qui sont la pierre angulaire du mécanisme, autour du préfet qui, en tant que représentant de l'État, doit s'assurer de la déclinaison locale des priorités nationales, et des présidents de région. La gouvernance doit être la plus souple possible et le dialogue avec les intercommunalités permanent.

En ce qui concerne l'ingénierie, je ne propose pas de créer des moyens complémentaires – j'ai longtemps siégé à la commission des finances où nous cherchons toujours à faire des économies. Les départements et les régions possèdent suffisamment de moyens d'ingénierie pour qu'ils soient mutualisés sans aller en chercher d'autres ailleurs – quitte à solliciter l'État de manière ponctuelle pour des projets particulièrement complexes.

En évoquant les territoires à énergie positive, M. Le Foll parle d'or ! J'ai défendu un projet de territoire à énergie positive. Il arrive cependant qu'une fois le contrat signé, le ministre nous informe par courrier que tous les crédits non engagés seront supprimés. Ce n'est pas cela, la parole de l'État ! L'État engage sa parole pour un territoire qui, ensuite, contractualise avec le ministère. Ne nous faites donc pas ce procès-là ! Je ne suis pas responsable : c'est Nicolas Hulot qui a signé une très belle lettre pour expliquer qu'il avait perdu 375 millions d'euros de crédits, même s'il en a retrouvé une partie depuis. C'est parce que je n'ai pas toujours confiance dans la parole de l'État que je veux absolument le placer au cœur des territoires, avec les présidents de région et de département. S'agissant des intercommunalités, vous aurez la réponse dans mon rapport ; elle ne vous décevra pas.

Je remercie M. Brun d'avoir bien compris qu'il faut écouter les uns et les autres ; je suis ouvert à toutes les auditions. Nous avons par exemple entendu le président de la délégation aux outre-mer car nous avons la chance, outre une métropole forte, d'avoir des territoires ultramarins qui représentent la deuxième zone maritime du monde et où les enjeux sont uniques.

M. Garot a rappelé que l'avis des citoyens des territoires doit être entendu. J'ai la chance de venir d'une région où les habitants sont consultés dans le cadre des conseils de développement territoriaux afin de donner leur avis sur les programmes en cours, contractualisés avec la région ou le département. Vous le voyez : les habitants sont au cœur de ma réflexion, afin qu'ils ne soient pas oubliés.

M. Millienne a insisté sur le rôle des intercommunalités : je reconnais le praticien qui sait bien que, si l'intercommunalité n'est pas au cœur du dispositif, celui-ci ne fonctionnera pas.

Il ne s'agit pas d'une nouvelle agence, monsieur Maquet, mais de la mutualisation de moyens – en lien avec l'ANRU et le Commissariat général à l'égalité des territoires. Je suis contre les agences – je vous dirais la même chose des agences régionales de santé ou de l'ADEME. Créer une agence revient à cantonner la décision, ce qui est un facteur de lenteur et de retard.

M. Haury a évoqué les PETR et les pays. Je viens d'un territoire où il existe des pays qui ont contractualisé avec l'État, avec la région, avec le département, et qui ont conclu des PETR, des contrats de pays, des contrats de plan État-région – y compris leur volet territorial. Personne ne s'y retrouve ! En fin de compte l'inefficacité est au rendez-vous. L'outil que je

propose offre à la fois de la souplesse, de la réactivité et, surtout, le partage de la gouvernance entre le département, la région et l'État, ce qui est un gage d'efficacité.

S'agissant enfin des causes du sentiment d'exclusion de certains territoires, monsieur Duvergé, je vous invite à consulter les travaux qu'ont effectués des économistes et des sociologues après les élections sur le vote des habitants des territoires. Les mêmes items reviennent dans toutes les enquêtes territoriales. Les quatre priorités que j'ai définies me semblent y répondre et je suis prêt à en ajouter d'autres si vous le souhaitez ; les problèmes d'ordre écologique, par exemple, sont extrêmement importants. L'exclusion, comme l'insécurité, n'est pas qu'un sentiment ; c'est une réalité qu'il faut affirmer lorsqu'elle existe.

Enfin, je remercie M. Pancher pour ses encouragements en rappelant qu'il a joué un rôle essentiel ces dernières années dans les politiques de développement durable et d'aménagement du territoire. L'expertise d'un élu local et maire d'une grande ville tel que lui est précieuse pour établir un diagnostic et une vision.

Mme la présidente Barbara Pompili. Nous en venons à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Création et définition de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires*

La commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2 : *Décret d'application*

La commission rejette l'article 2.

Article 3 : *Gage financier*

La commission rejette l'article 3.

En conséquence, l'amendement CD6 tombe.

Mme la présidente Barbara Pompili. Tous les articles ayant été rejetés, il n'y a pas lieu de mettre aux voix l'ensemble de la proposition de loi. La commission n'ayant pas adopté de texte, c'est, conformément à l'article 90 du règlement, la proposition de loi initiale de M. Philippe Vigier qui sera débattue en séance publique le 7 décembre prochain.

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 29 novembre 2017 à 9 h 35

Présents. - M. Christophe Arend, Mme Sophie Auconie, Mme Valérie Beauvais, M. Jean-Yves Bony, M. Christophe Bouillon, Mme Pascale Boyer, M. Guy Bricout, Mme Danielle Brulebois, M. Fabrice Brun, M. Stéphane Buchou, M. Lionel Causse, M. Jean-François Cesarini, M. Jean-Charles Colas-Roy, Mme Bérangère Couillard, Mme Yolaine de Courson, M. Vincent Descoeur, M. Jean-Baptiste Djebbari, M. Bruno Duvergé, M. Olivier Falorni, M. Jean-Luc Fugit, M. Guillaume Garot, M. Yannick Haury, Mme Sandrine Josso, Mme Stéphanie Kerbarh, M. Jacques Krabal, M. François-Michel Lambert, Mme Florence Lasserre-David, M. Jean-Claude Leclabart, Mme Sandrine Le Feur, M. Stéphane Le Foll, Mme Aude Luquet, Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, M. Emmanuel Maquet, Mme Sandra Marsaud, M. Gérard Menuel, M. Bruno Millienne, M. Adrien Morenas, M. Jimmy Pahun, M. Ludovic Pajot, M. Bertrand Pancher, Mme Sophie Panonacle, Mme Mathilde Panot, Mme Zivka Park, M. Alain Perea, M. Patrice Perrot, M. Damien Pichereau, Mme Barbara Pompili, M. Loïc Prud'homme, Mme Véronique Riotton, M. Thierry Robert, Mme Nathalie Sarles, M. Hervé Saulignac, M. Jean-Marie Sermier, M. Vincent Thiébaud, Mme Frédérique Tuffnell, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, M. Pierre Vatin, M. Michel Vialay, M. Philippe Vigier, M. Hubert Wulfranc, M. Jean-Marc Zulesi

Excusés. - Mme Bérangère Abba, Mme Nathalie Bassire, M. David Lorion, Mme Laurianne Rossi, M. Gabriel Serville

Assistaient également à la réunion. - Mme Delphine Batho, M. Pierre Cordier