

L'avenir des territoires ruraux

Il n'y a pas de territoires sans avenir, il n'y a que des territoires sans projet (Edith Cresson)

Le milieu rural, ou la campagne, n'est pas seulement caractérisé par un paysage à dominante végétale (champs, prairies, forêts et autres espaces naturels), par une activité agricole dominante et par une faible densité de population. Sa population n'est pas forcément liée à l'agriculture et si l'agriculture, la forêt et les activités qui y sont directement liées, demeurent des axes économiques essentiels, elles ne sont plus prépondérantes dans de nombreux territoires : d'autres activités sont venues les accompagner (tourisme, services à la personne...). Les possibilités offertes aujourd'hui par l'économie numérique et l'économie sociale et solidaire renforcent ce phénomène. Ainsi, les grandes métropoles régionales drainent une population importante des territoires ruraux voisins et de nombreuses communes auparavant "rurales" sont désormais sous influence urbaine.

A l'inverse, il existe aujourd'hui un regain démographique de certains espaces ruraux par un "désir de campagne" d'habitants des villes. A travers ces mouvements, une nouvelle forme de ségrégation socio-spatiale est apparue : les campagnes attirent davantage les classes moyennes et classes populaires, on y compte moins de jeunes qu'en ville, autant d'ouvriers que de paysans, mais moins de cadres et un niveau de formation plus faible. Le niveau de revenu moyen par habitant décroît avec la distance à la ville.

A travers ces mouvements, un rapprochement des modes de vie s'est opéré : les besoins des habitants des campagnes sont proches de ceux des villes qui aspirent à plus de mobilités, de services et de connectivité. Les urbains tendent à vouloir verdir leurs villes et aspirent aux espaces ouverts. Les mobilités et les échanges entre les villes et leurs campagnes deviennent de plus en plus importants : c'est le cas pour le travail et la production, le commerce, les études, les loisirs, la santé, etc... En quelques années, l'opposition ville / campagne a ainsi perdu de sa pertinence.

1. Des territoires ruraux encore à la peine

Mais territoires ruraux et urbains diffèrent sur un point crucial, celui de la rentabilité des investissements publics indispensables à leur développement : en matière de transports (réseaux routiers et ferrés), d'éducation, de santé, de loisir et de culture, il y a un rapport au nombre d'usagers toujours très défavorable, par nature, aux territoires ruraux.

« *Tout pour les métropoles et des soins palliatifs pour les autres territoires ?* », cette interrogation est celle de nombreux maires ruraux... Depuis la stratégie de Lisbonne (2000), conjuguée aux difficultés budgétaires et aux approches néo-libérales diverses, tout semble être fait pour les métropoles, moteurs de l'innovation, de l'économie de la connaissance et de la croissance mondiale. Selon la « théorie du ruissellement », leur développement devrait entraîner celui des petits pôles urbains et des territoires ruraux poussés vers l'économie

résidentielle.

Nous sommes loin du compte. En pratique, toutes les métropoles ne réussissent pas également et les moyens des instances de régulation de ces inégalités territoriales ne sont pas à la hauteur des besoins...

En même temps, les territoires sont devenus concurrents : c'est là un avatar de la décentralisation qu'il faut reconsidérer. Responsabiliser les territoires ruraux et renforcer le lien ville-campagne constituent une nécessité : il s'agit du pacte républicain, de l'égalité notamment, et des nécessités d'une économie moderne et économe en ressource.

Le constat est qu'un certain nombre de zones rurales peinent à trouver leur place dans les mutations actuelles. Elles se trouvent maintenues à l'écart, pénalisées par le manque d'infrastructures et un peuplement peu dense. Si les disparités entre territoires peuvent être très fortes, elles peuvent exister également au sein d'un même territoire. Il peut y avoir des zones en détresse complète, où toutes les générations sont concernées. Il peut y avoir, dans des campagnes qui ne vont pas mal, qui ont une économie agricole ambitieuse et dynamique, des villes ou des bourgs en état de mort clinique.

Un sentiment d'abandon, de déclassement, de relégation semble bien réel, tant pour les "ruraux historiques" que pour ceux qui les ont rejoints dans les dernières décennies et qui pensent ne pas bénéficier des avantages offerts aux urbains. Ce sentiment se traduit en terme électoral par des votes élevés pour le Front national.

2. Investissements publics : des progrès mais encore insuffisants

De nombreux investissements publics ont été consentis depuis 5 années, surtout en matière de voirie, d'établissement d'éducation (transport scolaire) et de santé (maisons médicales pluridisciplinaires) mais ils restent insuffisants, voire très insuffisants pour assurer l'accès de la population rurale aux grands moyens de communication, au réseau numérique haut-débit ou aux évènements culturels.

Trois comités interministériels ont été consacrés à la ruralité en 2015 et 2016, dégagant un ensemble une centaine de mesures autour de cinq grandes problématiques :

- l'accès aux soins et la lutte contre les déserts médicaux
- l'accès aux services et au service public
- l'offre éducative
- l'accès aux nouvelles technologies
- la création et la transmission d'entreprises

Des contrats de ruralités ont été institués lors du 3^{ème} comité interministériel, qui visent à développer des projets de territoire au bénéfice direct des habitants en fédérant largement les partenaires locaux - institutionnels, économiques, associatifs. Ils sont portés par des intercommunalités ou des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Ils vont véritablement dans le

bon sens en relançant une culture de la contractualisation à l'échelle de chacun des territoires.

Malgré leur pertinence et le succès qui se profilent, ces mesures ne constituent le plus souvent qu'un rattrapage pour les zones rurales sur les retards pris en matière d'équipement et d'activité. Rares sont encore les contrats qui s'appuient sur une dynamique porteuse et ambitieuse : or, les territoires ruraux, par leur importance et leur diversité, présentent, au même titre que les agglomérations, un potentiel de développement et d'innovation manifestement sous-exploité. Tous les territoires sont potentiellement détenteurs de savoirs stratégiques et créateurs de richesse. La question des nouvelles ruralités est un véritable et noble objet politique.

3. Poursuivre l'engagement : des propositions pour demain

3.1. Investir dans l'innovation

Les espaces ruraux, loin d'être de simples périphéries, détiennent des éléments forts de la réponse globale qui permettra de « nourrir la Terre » et de « bien vivre ensemble »

- pour accueillir les 8 millions d'habitants supplémentaires estimés pour 2050
- pour produire une alimentation saine pour tous
- pour protéger et valoriser les biens éco-systémiques : l'eau, l'air, la terre et le climat.

Pour répondre à ces défis, il est indispensable de **lutter contre les inégalités territoriales** et contre cette ségrégation socio-spatiale à l'œuvre. Pour cela les logiques d'innovation sont à soutenir, comme nous le proposons :

- **Accompagner l'innovation dans l'accès aux services** : services de santé, au très haut débit et à la téléphonie mobile, à la mobilité, déploiement de Maisons de service au public plus efficaces, mieux accompagner les collectivités qui modernisent leurs écoles.
- **Accompagner l'innovation vers les « transitions »** : développement des Plans alimentaires territoriaux, des Territoires à énergie positive, des contrats locaux de santé, des démarches de développement économique interterritoriale et des politiques territorialisées de l'emploi.

Il convient d'accompagner les liens croissants entre la France rurale et la France urbaine autour de ce que nous qualifions de « systèmes villes-campagnes ». L'innovation ne pourra se faire qu'en réunissant les conditions que nous partageons :

- **Des territoires connectés** : haut-débit, téléphonie mobile et mobilités innovantes.
- **Une ingénierie adaptée**, articulée entre intercommunalités, pôles métropolitains ou PETR, voire aux Conseils Départementaux ruraux.
- **Des lieux et des moyens pour le dialogue interterritorial** car aucun périmètre administratif ne permet de répondre à tous les besoins des habitants. Il faut donc :
 - inciter aux « contrats de ruralité » et « contrats de réciprocité » soutenus par les

dotations d'Etat

- dans une seconde étape, étudier de véritables contrats villes – campagne pouvant être conclus sur des périmètres plus vastes et sur la base du volontariat,
- encourager quand elle est opportune la structuration syndicale en pôle métropolitain ou pôle d'équilibre territorial et rural
- affiner l'efficacité des conférences territoriales de l'action publique dans les régions.

- **Des moyens financiers répartis plus solidairement :**

- Réformer la fiscalité locale et des dotations de l'État,
- Approfondir la question des péréquations horizontales, très correctrices,
- Veiller sur la pérennité des dispositifs péréquateurs anciens : tarif unique de l'électricité ou du timbre, par exemple.

3.2. S'attaquer à la question centrale de la gestion du foncier

La pression foncière et le prix du m² du terrain à bâtir à partir du centre des métropoles définit une organisation de l'espace ni optimale ni soutenable. Malgré l'arsenal réglementaire conséquent dont nous disposons, nous butons sur la question constitutionnelle du droit de la propriété. Sans oublier l'apport constructif des cartes communales à cet effet, nous sommes déterminés à conduire une réflexion moderne, prospective et approfondie sur ce sujet.

3.3. Trois points de vigilance ne doivent pas échapper à cette vision positive du développement des territoires ruraux.

- **Assurer la grande ruralité**

Dans les territoires vieillissants et en déprise, le coût unitaire de déploiement des services publics et des services au public est élevé. Les garantir tout en acceptant d'en adapter les modalités apparaît indispensable et urgent. Il faudra, en conséquence, doter financièrement ces territoires afin qu'ils puissent se mettre en capacité d'agir, notamment en leur donnant un accès privilégié à une ingénierie de projet spécifique et adaptée.

- **Conforter les bourgs centres et les petites villes**

Ceux-ci jouent un rôle primordial dans l'animation des espaces ruraux et dans l'accès de la population aux services. Dans une vision de l'aménagement soutenable du territoire, les bourgs centres contribuent un maillage du territoire permettant de lutter contre les inégalités territoriales et de réduire les externalités négatives de l'hyperconcentration urbaine. Ils sont un maillon clé de la transition écologique de notre société.

Nous sommes favorables à la concentration (convergence) des moyens de l'État, des Régions et des Départements, mais aussi des intercommunalités, pour leur redynamisation et leur attractivité.

- **Mieux utiliser les fonds européens dédiés au développement rural**

Depuis 2000, le développement rural est devenu une priorité de la PAC : un quart de ce budget

peut y être consacré par l'intermédiaire du FEADER, qui permet, et c'est là sa particularité, la création d'une dynamique entre l'ensemble des acteurs pour favoriser le développement économique, social et culturel des territoires ruraux. Ce budget est manifestement sous exploité en France, ne représentant que 8 % de la PAC contre 22 % au plan européen. Le programme LEADER qui peut aussi mobiliser transversalement une partie des fonds structurels (FEDER et FSE) dans le cadre de stratégies territorialisées, est lui aussi sous exploité.

4. Un nouvel acte de décentralisation est incontournable pour :

- Préciser le rôle d'un Etat fort et pédagogue, qui laisse l'initiative aux territoires qui le composent : moins de normes mais des contrôles, des orientations claires et les moyens pour les suivre, la possibilité d'expérimenter localement sans obligation de généraliser ensuite à tout le pays.
- Poursuivre, à l'échelle des bassins de vie, l'incitation vers les communes nouvelles et la réorganisation des syndicats divers. Il s'agit également d'améliorer l'efficacité des conférences territoriales de l'action publique.
- Initier un réel chantier d'innovation pour adapter notre démocratie républicaine aux attentes des citoyens : initiative et participation citoyennes, formation des élus, parité, limitation du cumul des mandats locaux, droit d'interpellation du citoyen et droit de vote des étrangers extra-communautaires aux élections locales.

5. Dans l'immédiat, un signal politique fort en direction des territoires ruraux et de leurs populations est indispensable

Les territoires ruraux, par leur potentiel de développement et d'innovation, sont indispensables à la cohésion sociale, à la croissance et au redressement de la France. Pour les mobiliser, nous proposons :

- d'affirmer par la loi, par la programmation et par la dotation en fonds publics, une stratégie nationale d'organisation et de développement des territoires
- de mettre en œuvre un rééquilibrage territorial et financier, notamment en dissociant compétence (celle de l'Etat, des Régions et des Départements, mais aussi celle des Métropoles et des Communautés d'agglomération) et gouvernance afin que les territoires ruraux soient systématiquement associés aux décisions qui les concernent quel que soit le niveau institutionnel de compétence
- d'accélérer la réforme de la DGF et de rééquilibrer les dotations par habitant au bénéfice des territoires ruraux
- de faire de l'économie sociale et de l'emploi en milieu rural une priorité nationale, notamment dans les domaines de la transition climatique et énergétique et de l'économie verte
- de renforcer la couverture médicale en territoires ruraux par des mesures structurelles : numerus clausus, services publics de proximité (urgences médicales, maternités...)
- de réviser la politique d'accessibilité au numérique pour tous (internet et téléphonie mobile) en favorisant les investissements et leur financement sur fonds publics dans les territoires peu denses en population

- de décréter un moratoire contre la fermeture des services au public en milieu rural et de repenser la politique d'amélioration de ces services en abandonnant toute idée de dématérialisation complète des démarches (recours à une présence humaine pour la médiation numérique)
- et enfin de réviser les modes de fonctionnement de la démocratie locale afin de permettre aux habitants de réinvestir le champ politique et d'être associés à la définition de l'action publique.

Contribution thématique présentée au nom du groupe de travail « Ruralités » de la CNAR (Commission nationale Agricultures et Ruralités du PS).

Premiers signataires :

Philippe Kuntz, délégué fédéral 27 à la CNAR, animateur du groupe de travail
 Dominique Potier, député de la Meurthe et Moselle, co-président de la CNAR,
 Germinal Peiro, président du Conseil départemental de la Dordogne, co-président de la CNAR,

Signataires :

Eric Andrieu, député européen, (11)
 Geneviève Barat, vice-présidente de la région Nouvelle Aquitaine, (23)
 Patrice Joly, sénateur de la Nièvre (58),
 Jean-Claude Tissot, sénateur de la Loire (42),
 Olivier Jacquin, sénateur de la Meurthe et Moselle (54),
 Monique Le Clézio (22),
 Jean Reparet (71),
 Anne de Hauteclocque (95),
 Benoît Assemat,
 Etienne Pourcher (88),
 Pierre Chéret, Conseiller régional Nouvelle Aquitaine, (64)
 Alain Giniès, vice-président du département de l'Aude, (11)
 Jean-Yves Geffroy (35),
 Michaël Weber, président des parcs naturels régionaux de France, (88)
 Jean-Louis Belliard (49),
 Jacques Carroget (44),
 Dominique Michenot (44),
 Roland Daverdon (52),
 Erik Grandemange (88),
 Hubert Chouan (76),
 Vincent Labarthe vice-président de la région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, (46)
 Véronique Bonne (32)