

Nouvelles ruralités



MISSION « NOUVELLES RURALITÉS »

RAPPORT D'ANALYSES ET DE PROPOSITIONS
POUR L'AVENIR DES TERRITOIRES

DÉCEMBRE 2013



CAMPAGNES LE GRAND PARI

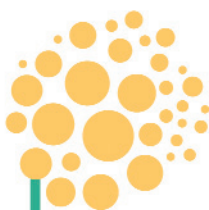
Mission nouvelles ruralités



Habiter
Vivre ensemble
Innover

Le 22 novembre 2012, **Monsieur Claudy LEBRETON**,
Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF),
créait la mission « **nouvelles ruralités** » au sein de l'ADF,
Monsieur Jean-Paul DUFREGNE, Président du Conseil général de l'Allier, a été désigné
Président de cette mission
aux côtés de **Messieurs Alain RAFESTHAIN**
(dont **Jean-Pierre SAULNIER** a pris la succession en juillet 2013),
Jean-Jacques LOZACH et **Patrice JOLY**,
respectivement Présidents des Conseils généraux du Cher, de la Creuse et de la Nièvre.

Un groupe de travail sur les « nouvelles ruralités »
auquel ont adhéré une trentaine de Départements a été créé au sein même de l'ADF .



N.B. : En complément de ce document, une synthèse du rapport et du sens de la démarche est disponible.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Jean-Paul DUFREGNE,

Président du Conseil général de l'Allier,
En charge de la mission « nouvelles ruralités » au sein de l'Assemblée
des Départements de France

✓ EDITO

Parce que nos préoccupations de présidents de Conseils généraux ruraux et notre engagement en tant qu'élus de la République nous conduisent au quotidien à devoir nous interroger sur l'efficacité de l'action publique au service des populations et des territoires ; parce que la mondialisation des activités, des idées, a considérablement modifié la perception de l'espace et des mobilités ; parce que les évolutions sociétales ouvrent de nouvelles perspectives d'attractivité pour les territoires ruraux, porteurs de grands atouts mais confrontés aussi à de nombreux défis, nous avons souhaité initier une large réflexion, au plan national, voire au-delà, sur le sujet des « nouvelles ruralités ».

C'est bien de l'avenir d'une France diverse, riche de ses identités, équilibrée dans son développement, contributrice au bien-être de ses habitants dont il s'agit. A l'heure où les enjeux de compétitivité à l'échelle internationale encouragent la structuration et la montée en puissance des villes-mondes et des métropoles, mais aussi dans un contexte de crise économique et sociale majeure qui questionne notre système de valeurs, il devient impératif de nous interroger sur nos modèles de développement et sur la vision que collectivement nous voulons porter de l'aménagement du territoire.

Car deux options s'offrent à nous : celle d'une approche résignée de la ruralité, qui la voudrait condamnée « au vide et au vert » et dont le salut ne

serait assuré que par la perfusion nationale ; ou celle au contraire d'une approche résolument positive et offensive, légitimée par les aspirations de nos concitoyens à vivre et à travailler autrement. Cette seconde option est la nôtre. Alors que faire ? Fédérer ; revendiquer ; proposer. Fédérer car si les Départements s'emparent aujourd'hui de cette question, ils ne sont pas les seuls, et dépasser la défense primaire d'un échelon ou d'un autre nous honorera. Revendiquer car c'est légitime après des décennies d'un sentiment de relégation qui a pu laisser amer. Proposer car c'est là l'essentiel, démontrer concrètement que les territoires ruraux sont capables d'allier qualité de vie, innovation et solidarité. Démontrer aussi que les dynamiques urbaines et rurales peuvent s'inscrire dans une saine complémentarité.

Il en va de la réhabilitation de la politique, qui en suscitant le doute a nourri l'extrême et le sentiment d'abandon des plus isolés. Il en va d'une réappropriation de la République par elle-même et par la défense du juste et du nécessaire. Il s'agit de faire, plutôt que de renoncer ; de saisir les opportunités plutôt que de les balayer ; de retrouver de la fierté et susciter de nouvelles ambitions pour renforcer l'espoir dans ces territoires.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Patrice JOLY,

Président du Conseil général de la Nièvre

✓ L'avenir de la France passe aussi par son espace rural !

L'avenir de la France est aujourd'hui entre les mains d'intellectuels, de responsables politiques, administratifs, économiques... qui voient la France rurale, celle des campagnes, des petites villes, des agglomérations moyennes, que sont la plupart de nos chefs-lieux de départements, avec leurs yeux de parisiens, d'habitants d'une des grandes métropoles régionales. C'est normal nous sommes tous construits à travers nos formations et nos expériences ; or aujourd'hui celles-ci pour nombre de Français, se sont effectuées dans l'une des grandes métropoles françaises.

Cela donne une vision de la ruralité déformée car réduite à une fonction de productions agricoles, forestières ou encore à une fonction de ressourcement des urbains fondée sur les activités touristiques. Nous refusons ce qui s'apparente à une

forme de domination sociale avec cette vision d'une « gentille campagne » qui participe au folklore français. Cette vision est non seulement réductrice, elle est également fautive car les campagnes ont aujourd'hui une réalité et un potentiel que la transition de société, dans laquelle nous nous trouvons, met en lumière : économie verte, innovation sociale, créativité culturelle... Comment le pays le plus vaste d'Europe, pourrait-il faire l'impasse sur son espace rural qui constitue incontestablement un de ses avantages concurrentiels ? Pour peu que l'on veuille bien lui en donner les moyens, cet espace peut non seulement construire son développement mais également apporter une contribution plus significative qu'on le pense au redressement de la France. Contre une approche, d'une certaine manière condescendante, c'est cette perspective que se donne la démarche des « Nouvelles ruralités ».

Jean-Jacques LOZACH,

Président du Conseil général de la Creuse

La campagne est devenue un objet de désir, des enquêtes d'opinions le démontrent. C'est une chance qu'il ne faut pas laisser passer, et qui ne pourra se traduire positivement qu'en valorisant nos atouts. Même s'il est indispensable qu'une politique spécifique pour les territoires ruraux voie le jour – la loi de 2005 était vide –, même s'il convient que l'Etat pèse pour corriger les inégalités naturelles aggravées par les lois du marché (comme pour l'accès au très haut débit Internet), il ne faut pas avoir pour unique objectif la compensation de nos faiblesses et difficultés. Cela ne saurait suffire à dessiner les Nouvelles Ruralités, ces territoires où vivre demain. Nous de-

vons aussi, nous ruraux, imaginer, valoriser nos potentialités et créer les conditions d'accueil de populations nouvelles. Quand la Creuse crée une filière de la domotique au service des personnes âgées, à travers l'équipement de foyers mais aussi la création de formations professionnelles dans ce domaine, elle fait du vieillissement de sa population – la plus âgée de France – un atout ; elle s'inscrit alors dans ce que doivent être les Nouvelles Ruralités. »





CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Jean-Pierre SAULNIER,
Président du Conseil général du Cher

En lançant la démarche « Nouvelles Ruralités », nous avons voulu signifier que nos territoires avaient un avenir. Dans un monde marqué par la globalisation des échanges et l'essor des métropoles, il demeure des espaces qui font partie intégrante de ce monde, qui sont reliés à tous les autres pays par les nouvelles technologies et leur instantanéité, mais qui conservent une qualité de vie, des densités et des rythmes plus humains, des liens sociaux forts. L'enjeu est de faire reconnaître ces atouts et d'obtenir les moyens de les mettre en valeur. Loin des sociétés agraires d'antan, comme des grands ensembles et des banlieues infinies, c'est un

monde nouveau qui se met en place à côté des métropoles, tout à la fois ouvert et préservé, doté des moyens de communication modernes mais aussi des espaces naturels et du patrimoine bâti d'autrefois. Vivre dans ces territoires est une chance en ce qu'ils constituent une grande partie de la France. Nous voulons les consolider, les faire mieux connaître, dire qu'ils ont un avenir.





CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Alain RAFESTHAIN*, président du Conseil général du Cher, **Claudy LEBRETON**, président de l'Assemblée des Départements de France, **Jean-Paul DUFRÈGNE**, président du Conseil général de l'Allier ; **Patrice JOLY**, président du Conseil général de la Nièvre, **Jean-Jacques LOZACH**, président du Conseil général de la Creuse

* Depuis juillet 2013, Jean-Pierre SAULNIER, successeur d'Alain RAFESTHAIN, est le nouveau président du Conseil général du Cher

SOMMAIRE

Introduction	p.7
I. Présentation de la démarche « nouvelles ruralités »	p.11
II. Sémantique, concept et définitions : quelques controverses utiles pour éclairer le débat	p.13
III. Diagnostic général : de l'analyse à la prospective, les défis de la ruralité	p.20
IV. L'enjeu du développement	p.27
V. L'enjeu de la proximité	p.43
VI. La logique de projets : les outils de la réussite	p.52
Conclusion	p.65
Synthèse des propositions	p.68
Remerciements	p.70
Annexes	p.70
Table des matières	p.72



Produire
Partager

CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités

Habiter
Vivre ensemble
Innover

✓ Introduction

Les campagnes³ ont la côte auprès des français : un ensemble de sondages estime à près de 10 millions le nombre de Français vivant dans les plus grandes agglomérations du pays et ayant un « désir de campagne ». Depuis une dizaine d'années, les campagnes ont connu une croissance globale de leur population de plus de 10%. Si l'installation à la campagne traduit un souhait résidentiel de ce que l'on appelle parfois les néo-ruraux ou les extra-urbains, la volonté d'y travailler existe également. Un siècle et demi après l'essor de l'ère industrielle et 100 ans après la Première Guerre mondiale qui ont conduit à une forme de dépeuplement des campagnes, les choses ont donc changé.

Le sursaut démographique des espaces ruraux qui est apparu depuis près de deux recensements (1999) implique de nouveaux enjeux en matière d'aménagement du territoire. Le solde naturel globalement très négatif des espaces ruraux est depuis une quinzaine d'années plus que compensé par la courbe positive du solde migratoire. Si la croissance démographique des espaces ruraux date d'il y a deux recensements, le regain d'attractivité des campagnes est quant à lui plus ancien car datant des années 1970.

La question de la ruralité est à considérer dans un contexte global où la population de la France va très

probablement continuer d'augmenter. Depuis 1946, elle a augmenté de plus de 60% et le nombre de foyers, c'est-à-dire de ménages, s'accroît d'environ 270 000 par an⁴. Le seuil des 70 millions d'habitants pourrait finir par être franchi, et il est probable que d'ici 20 à 30 ans la France deviendra le pays le plus peuplé d'Europe devant l'Allemagne⁵. A l'échelle nationale, entre 1982 et 1999, la croissance démographique s'est effectuée de manière concentrique autour des villes alors que depuis une dizaine d'années, la répartition de cette croissance s'effectue de manière beaucoup plus diffuse sur le territoire national⁶.

Cette évolution démographique, qui entraîne un phénomène de « ruralisation » ou de « rurbanisation » fait apparaître une réelle transformation du monde rural : les populations des campagnes ont changé et continuent à changer, ce qui induit de nouvelles fonctions pour ces espaces, mais également des enjeux en matière de renouvellement démocratique et de développement durable (maîtrise de l'urbanisation, mobilités, développement économique...). Le fait que 63% des français ne travaillent pas dans la commune où ils votent⁷ et le découplage entre lieu d'habitat et d'emploi des populations vivant en milieu rural pose de multiples questions. La ruralité doit donc être évoquée en termes de perspectives et de choix stratégiques d'organisation et de développement.

³Tout au long du rapport, les notions de campagne et de ruralité prendront la même signification. Autre point, il convient de mentionner une des limites de l'exercice : en fonction des différentes définitions statistiques, les données ne prennent parfois pas en compte dans le rural ce que l'Insee appelle les couronnes « péri-urbaines », qui sont le plus souvent des territoires de morphologie rurale du fait de leur faible densité de population. C'est pourquoi au Conseil économique et social en 1996 avait été validé à l'unanimité la nécessité de distinguer la véritable périurbanisation, résultant de la continuité de cadre bâtie au-delà des limites administratives des communes-centre, et le processus de para-urbanisation - le préfixe « para » signifiant en grec « à côté de » -, « Processus conduisant au peuplement d'espaces de morphologie rurale situés à la périphérie des unités urbaines, et dont une proportion significative de la population active occupée vient exercer quotidiennement ses activités professionnelles dans l'unité urbaine ». Les territoires para-urbanisés peuvent aussi être désignés « campagnes des villes » selon la typologie de Pierre Pistre, « Les campagnes françaises : un renouveau incontestable, mais très inégal », Population & Avenir, n° 715, novembre-décembre 2013. Quant à la considération des villes petites et moyennes, elle dilue souvent « urbain et rural », ce qui implique que les chiffres et définitions utilisées pour désigner les campagnes peuvent recouvrir parfois des réalités statistiques différentes. Par ailleurs, la nouvelle typologie DATAR des campagnes françaises sera reprise ultérieurement dans le document.

⁴Michel GODET, Bonnes nouvelles des conspirateurs du futur, Editions Odile Jacob, février 2011.

⁵Stéphane LE FOLL, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

⁶Bertrand SCHMITT, Délégué INRA à l'expertise, à la prospective et aux études, et Olivier MORA, coordonnateur de la prospective INRA « nouvelles ruralités », in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

⁷Jean VIARD, intervention lors du colloque « campagnes : le grand pari », 6 juin 2013



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



S'il est devenu relativement banal de mettre en avant que les territoires ruraux sont au cœur d'importantes mutations, que la métropolisation entraîne une dilution et une remise en cause de la distinction même des espaces urbains et ruraux, il semblerait toutefois que les campagnes « tirent leur avantage » du cadre de vie, du confort spatial et de la spécificité des rapports aux personnes et au temps qu'elles sont en mesure de procurer. La démarche intègre les villes petites et moyennes qui ont vocation à structurer les campagnes : en effet, ces villes constituent la « tête de réseau » des territoires ruraux, d'autant plus que la force d'un territoire est très souvent basée sur la complémentarité qui existe entre urbain et rural.

Même si l'image que renvoient les espaces ruraux s'est nettement améliorée au cours des dix dernières années, ils sont encore perçus par certains acteurs comme un « poids » pour le pays et non comme un atout. Dès lors, il est indispensable pour les territoires ruraux de mettre en avant leur nombreux atouts afin qu'ils bénéficient d'une image positive auprès des acteurs socio-économiques. Les représentations de la ruralité au sein des instances nationales et communautaires doivent également évoluer. En effet, pour ne citer qu'un exemple, rappelons que la France est un pays centralisé et que, vue des administrations centrales, la Bretagne ne semble souvent n'exister qu'à travers Rennes et Brest. Depuis la capitale, et a fortiori depuis Bruxelles, même une ville comme Lorient n'attire pas vraiment l'attention, le regard. Le comportement des individus est très largement conditionné par la représentation qu'ils ont de tel espace ou de telle population. Un parisien ne sait souvent pas où se situe géographiquement la Creuse ou le Berry et encore moins ce qu'il s'y passe. De même, l'image renvoyée par l'expression « diagonale du vide », ou désormais « demi-diagonale du vide », n'est pas très flatteuse pour les populations qui vivent dans cet espace: si d'un point de vue démographique cette expression peut avoir du sens,

elle contribue en revanche à entretenir une forme de confusion entre les notions de « vide » et de « rien ». Or, il n'y a rien au sein de ces territoires...

La campagne en tant qu'objet de désir constitue certainement une opportunité historique pour la ruralité. La démarche « nouvelles ruralités » a pour objectif de saisir cette opportunité qui ne se renouvellera peut-être pas. Dans un contexte où il s'avère indispensable de considérer la complexité du fonctionnement des territoires, il apparaît nécessaire que la classe politique rurale ait l'envie de changer de perspective, de discours et de profil. Cette chance ne pourra en effet se traduire positivement que si les potentiels de la ruralité sont exploités : il est nécessaire de valoriser les atouts de la ruralité et de ne pas avoir uniquement pour objectif de vouloir compenser les faiblesses et difficultés. Démontrons que la campagne ce n'est pas le passé, démontrons que la révolution durable n'est pas particulièrement plus performante en ville qu'à la campagne, changeons l'image rustre et passéiste de certaines campagnes, pensons les campagnes comme des lieux du monde ouverts sur le reste de la société... Il est indispensable de ne pas opposer rural et urbain, rural et métropole. Tous ces territoires doivent être en mesure de se connecter et de s'articuler entre eux. Il faut veiller à ne pas affirmer que la ruralité est une alternative à l'urbain et au métropolitain, car elle ne peut absolument pas fonctionner de manière indépendante et déconnectée du monde. Développons au sens large la connectivité entre les territoires. La mise en valeur des campagnes et des territoires « verts » doit s'engager comme appui à la métropolisation, mais sans archaïsme ni sentiment de fin du monde. La révolution informatique, aussi appelée révolution digitale, bouleverse l'idée de bons et de mauvais lieux : il faut savoir y saisir sa chance. Ceci d'autant plus que si les campagnes sont dépendantes des grands centres urbains, l'inverse l'est également mais n'est que trop peu souvent mis en valeur : la ruralité dispose de ressources stratégiques qui sont fixes et non délocalisables (eau,



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



forêt⁸, biodiversité...), ce qui lui confère un rôle majeur. Il s'agit d'un panier de ressources qui est vital et stratégique pour la société. Il peut donc y avoir un nouveau rapport de ces territoires avec les espaces très denses.

Plus encore que politique ou territorial, l'enjeu central de la démarche « nouvelles ruralités » est peut-être social. En effet, les questions suivantes se posent : comment permettre aux populations locales de « rester au sein » des territoires ruraux et d'y vivre dignement ? Quelles réponses apporter à la problématique du vieillissement des populations (surtout pour les territoires dont le développement s'appuie largement sur l'accueil des séniors) ? Comment attirer de nouveaux actifs, des jeunes, des entreprises ? Tous les espaces connaissent des difficultés socio-économiques et politiques. Ces difficultés se traduisent souvent par une montée du vote extrême dans certaines parties des couronnes péri-urbaines et au sein des campagnes. Ce phénomène interroge et pose une question qui n'a pas su être traitée jusqu'à aujourd'hui. Les campagnes, qui sont caractérisées par ce type de vote extrême, sont celles où les populations locales se sentent oubliées. Ce type de vote est nouveau dans beaucoup de territoires quelle que soit leur histoire politique ; il est indispensable de traiter ce problème par une politique économique et de développement qui redonne un avenir économique aux hommes et aux territoires, et par un renouvellement

de la démocratie. Le problème central n'est pas uniquement lié à la mixité et à la diversité, il est aussi la conséquence d'une attention trop longtemps négligée des pouvoirs publics vis-à-vis des marges et des espaces isolés. Il est très important d'intégrer « les enfants des campagnes » dans les réseaux pour trouver du travail. Ici encore, même si cela paraît ambitieux, la démarche « nouvelles ruralités » souhaite pouvoir proposer de nouvelles formes démocratiques. En effet, élections après élections, les français semblent progressivement s'éloigner de la chose publique, et la ruralité peut offrir des cadres au renouvellement de la démocratie.

Il semble nécessaire de faire évoluer la manière de penser le développement dans le monde rural et de passer d'une logique qui a longtemps été défensive à une vision d'avenir et de modernité. La notion de « bouclier rural » doit être enrichie d'une approche offensive et volontariste. C'est à travers cette volonté et cette capacité qu'ont et qu'auront les acteurs des territoires ruraux à se prendre en main, à accepter leur propre modernisation et à faire évoluer leur image, que s'inscrit la démarche « nouvelles ruralités ».

La démarche « nouvelles ruralités » doit donc avant tout être synonyme d'avenir pour le monde rural. Elle doit permettre de diversifier les socles qui valorisent les espaces ruraux.

⁸Concernant la forêt il existe toutefois un enjeu de relocalisation de la transformation : par exemple, beaucoup de bois produit dans le Massif Central est transformé à l'extérieur du massif et parfois même à l'étranger



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



I. PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE « NOUVELLES RURALITÉS »

✓ l'affirmation d'une vision qualitative et d'avenir pour la ruralité

Une démarche inédite, positive et ouverte

À l'origine, la démarche « nouvelles ruralités », telle qu'elle existe aujourd'hui, est née de la co-production d'un manifeste⁹ par les Présidents de Conseils généraux de l'Allier, du Cher, de la Creuse et de la Nièvre. En effet, dans le cadre des actions de coopération qui lient ces quatre Départements appartenant à quatre Régions administratives différentes (Auvergne, Centre, Limousin, Bourgogne), la production de ce manifeste visait à partager l'enjeu de l'avenir des territoires ruraux, spécifiquement des territoires du nord du Massif Central en déprise démographique. Ce manifeste poursuivait quatre objectifs :

- valoriser les atouts des territoires ruraux autour du concept de « nouvelles ruralités » et apporter ainsi une contribution significative sinon décisive au redressement de la France;
- défendre un modèle de développement équilibré des territoires ruraux complémentaire à l'urbanité et à la métropolisation, sans opposer les uns aux autres
- revendiquer pour ces territoires l'équité territoriale et le principe de solidarité nationale dans une démarche de véritable coopération;
- s'inscrire dans une république solidaire qui lutte contre les fractures territoriales et sociales.

C'est à la suite de la publication de ce manifeste que Claudy LEBRETON, a missionné les quatre Présidents de Conseils généraux pour produire un rapport d'analyses et de propositions sur le sujet des « nouvelles ruralités ». Cette mission s'inscrit dans le cadre suivant :

- **Une démarche inédite** : celle de près de 30 Départements, vivant une réalité rurale, dans une acception large du terme, c'est-à-dire ne se limitant pas aux territoires « pauvres et dépeuplés », mais au contraire, au territoire national dans son ensemble.

- **Une démarche positive** : avec le pré-requis de ne pas se situer uniquement dans le champ de la revendication, mais bel et bien dans une posture offensive, celle de territoires capables de proposer et de « prendre leur avenir en main ».

- **Une démarche ouverte** : si la réflexion s'organise à l'échelle des Départements, légitimes à s'en emparer, forts de leur rôle d'acteur de proximité, elles ont vocation à répondre prioritairement aux besoins des populations et des territoires, et non à défendre un niveau de collectivité. C'est collectivement, élus de toutes institutions, acteurs socio-économiques, institutionnels, habitants...que nous devons travailler. La question de l'ouverture de ce groupe à d'autres acteurs que les Départements constitue un enjeu sur lequel il sera important de revenir.

Cette intention d'impulser une dynamique positive s'appuie sur la volonté de traduire sur le terrain une réalité qui pourrait se rapprocher du scénario 4 des travaux de l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA) sur « *les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*¹⁰ ». Ce scénario, nommé « *les campagnes dans les mailles des réseaux des villes* », semble pouvoir être une certaine forme « d'idéal » à poursuivre. En effet, sur la base des différents constats effectués, la prospective « nouvelles ruralités »

⁹ DÉPARTEMENTS DE L'ALLIER, DU CHER, DE LA CREUSE ET DE LA NIEVRE, *Un manifeste des nouvelles ruralités*, juillet 2012

¹⁰ OLIVIER MORA, INRA, *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030*, éditions Quae, 2008



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



a dégagé dès 2008 quatre scénarios sur l'espace rural à l'horizon 2030, en s'appuyant sur l'analyse des relations entre villes et campagnes. Ils oscillent entre une vision pessimiste de l'avenir, où la rupture dans les mobilités entraînerait des ruptures sociales (scénario 3) et une vision beaucoup plus optimiste qui est celle du scénario 4 précédemment évoqué. Dans les faits, chaque scénario a pu trouver des éléments de confirmation dans les évolutions survenues depuis 2008, qu'il s'agisse de l'extension des aires urbaines (scénario 1), de la persistance des mobilités ou encore de la forte croissance des petites villes qui se poursuit.

Quelques points d'ordre méthodologique

Il existe une effervescence et une diversité de réflexions sur ce qu'est aujourd'hui la ruralité. Ces réflexions sont menées à différentes échelles (dans les Schémas régionaux d'aménagement et de développement des territoires (SRADDT), à l'échelle nationale...). Il y a un développement des approches liées à la complexité des territoires, qu'il s'agisse d'espaces urbains ou ruraux. Cette pluralité des réflexions n'a toutefois pas permis de mettre en avant les atouts de ces territoires. Les politiques de gauche et de droite s'emparent souvent du sujet de la ruralité, mais au final les problèmes demeurent¹¹ : en effet, plusieurs démarches ont été précédemment engagées, telles que les réflexions sur le texte de loi sur la multifonctionnalité de l'agriculture (juillet 1999) ou les « assises des territoires ruraux » en 2010-2011. Malgré la qualité de ces travaux, force est de constater qu'il reste encore des marges de réflexion et d'action. Néanmoins, il faut se nourrir de ces démarches car, même si il n'y a pas eu de traductions concrètes ou opérationnelles majeures, elles proposaient certains éléments intéressants.

C'est ainsi qu'au-delà de la remise d'un rapport, élément structurant d'une certaine vision politique, un portage politique fort s'impose.

Ce document n'a pas vocation à traiter de manière exhaustive le sujet de la ruralité, ni de faire doublon avec les multiples travaux qui existent sur le sujet, mais vise à faire évoluer l'image de la ruralité et à aboutir à des propositions concrètes pour la structuration des espaces ruraux, ainsi qu'à ouvrir ou réouvrir quelques pistes de travail stratégiques.

D'un point de vue méthodologique, tous les éléments présents dans ce document proviennent d'un ensemble de sources et de contributions qu'il ne nous sera pas possible d'évoquer de manière exhaustive. Néanmoins, soucieux d'être représentatifs dans la mesure du possible des acteurs concernés, la méthode adoptée s'appuie très largement sur les contributions suivantes :

- Travaux et ouvrages récents produits par l'INRA, la DATAR, l'INSEE, des experts, des universitaires, des parlementaires...

- La contribution de collectivités départementales et régionales ainsi que des associations d'élus, via un questionnaire proposé par l'Institut National des Etudes Territoriales.

- Une série d'auditions au plan national : de ministères, d'experts, d'universitaires, d'entreprises publiques, d'opérateurs de réseaux, de consulaires, de représentants d'associations d'élus¹² ...

- Le colloque national « Campagnes : le grand pari » organisé le 6 juin 2013 à Vichy, auquel ont participé plus de 330 personnes.

L'objectif essentiel est de parvenir à la mise en place de politiques dynamiques qui ne fassent pas uniquement le constat qu'il y a des problèmes mais qui permettent de moderniser efficacement nos modèles de développement et d'organisation.

¹¹ Dominique VOLLET, IRSTEA, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹²Cf. liste des personnes auditionnées en annexe du rapport



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



II. SÉMANTIQUE, CONCEPTS ET DÉFINITIONS :

✓ Quelques controverses utiles pour éclairer le débat

Des controverses liées au terme de « nouvelles ruralités »

Au cours des auditions qui ont été menées, certaines personnes ont indiqué ne pas partager l'aspect sémantique de la notion de « nouvelles ruralités » :

- Pour certains, l'urbain serait tellement généralisé que la ruralité n'existerait plus. Une dynamique de métropolisation empêcherait de percevoir le phénomène de ruralité en raison de son caractère polymorphe.

- Pour d'autres, le regain d'attractivité démographique des campagnes, débuté pour certaines d'entre-elles dans les années 1970 avec le processus de para-urbanisation, serait trop ancien pour que cela évoque un phénomène qualifié de « nouveau ». Ce mot apparaît donc comme très galvaudé.

- Autre remarque : le phénomène de « nouvelles ruralités » ne concernerait pas l'ensemble des territoires ruraux, mais uniquement ceux bénéficiant d'une croissance de leur population.

- Enfin en terme d'image, « nouvelles ruralités » pourrait ne pas être adapté pour désigner le renouveau et le potentiel des territoires ruraux. Cela renverrait à une vision passéiste de ces territoires. Pour les populations vivant en milieu urbain, le terme de « rural » évoquerait une image négative, qui est mauvaise. Il apparaîtrait nécessaire de rompre avec ce terme qui « plombe » les aspects modernes et de développement économique des territoires ruraux.

Afin de valoriser les campagnes, certains suggèrent

de trouver une terminologie qui évoque l'avenir : l'espace rural doit être porteur des valeurs modernes de la société. Ainsi des termes tels que « ruralités créatives », « nouvelles pluralités » ou « nouvelles démocraties » ont été avancés.

Pour un grand nombre de Conseils généraux¹³, la ruralité évoque avant tout des éléments positifs que sont par ordre d'importance la qualité de vie, la solidarité, la dynamique locale et l'attractivité. Néanmoins, la ruralité peut aussi être synonyme de précarité, de fragilité et d'isolement.

A partir de ces éléments apparaissent deux visions de la ruralité :

- l'une définie selon une approche défensive, consistant à présenter le rural comme un espace résiduel, à la marge, qui n'existerait que par opposition à l'espace urbain.

- l'autre consistant à faire de la ruralité un marqueur de l'identité du territoire. Une identité construite non pas par rapport à un schéma classique et binaire ville/campagne, mais au contraire comme un vecteur d'unité qui inscrit le territoire en complémentarité avec l'espace urbain. Autrement dit, en se présentant comme attractifs, porteurs de solidarité et de qualité de vie, les territoires ruraux prennent toute leur place dans l'espace national, dès lors que celui-ci n'est plus perçu comme binaire, mais comme un ensemble de territoires en réseaux, qui s'enrichissent mutuellement.

S'il est légitime de s'interroger sur l'opportunité du concept de ruralité, il semble également nécessaire

¹³INET, Enquête nouvelles ruralités, juillet 2013



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



d'écouter la manière dont les populations se vivent. Est-ce que la catégorie rurale reste pertinente en matière de statistique, de morphologie urbaine, de caractéristiques économiques, ... ? Si pour les scientifiques, il est aujourd'hui pertinent de s'interroger sur ce terme de ruralité, pour les collectivités territoriales et les populations (y compris dans le péri-urbain) il semble faire sens, car il faut être en mesure de parler de ces territoires.

S'interroger sur les méthodes de réalisation des diagnostics territoriaux

Il existe un appareil statistique et quelques travaux universitaires qui sembleraient indiquer que la métropolisation est généralisée et que, finalement, les espaces les plus isolés seraient aussi polarisés par les aires urbaines. Si ces polarisations existent bel et bien, il convient toutefois d'apporter quelques précisions. L'une des raisons de la mise en œuvre de politiques publiques souvent inadaptées aux territoires ruraux résulte des manques et des erreurs des diagnostics territoriaux établis. Beaucoup de diagnostics sont insuffisants, très incomplets, voire erronés.

La présente partie vise à apporter quelques éléments d'aide au diagnostic. En effet, pour trouver des solutions adaptées, il est indispensable d'adopter un diagnostic juste. A ce titre, les diagnostics et éléments de connaissance des territoires doivent être développés et renforcés¹⁴¹⁵.

La question du mode de calcul des populations urbaines et rurales : « un meurtre géographique¹⁶¹⁷ »

Le zonage en aire urbaine tel que l'Insee l'utilise

aujourd'hui¹⁸ fait ressortir une répartition de la population de la France sur le territoire national¹⁹ que l'Insee décline comme suit²⁰ :

- 60,1% de la population de la France vit au sein d'une grande ou moyenne unité urbaine (continuum du bâti et au moins 5000 emplois)
- 18,8% de la population de la France vit dans ce que l'Insee appelle les couronnes « péri-urbaines » qui sont pour l'essentiel de morphologie rurale, donc relèvent du processus de para-urbanisation ou sont des « campagnes des villes » ; au moins 40% des actifs qui habitent dans ces territoires vont travailler au sein d'une unité urbaine ou dans les communes attirées par celui-ci selon un processus itératif.
- 3,7% de la population vit dans de petites unités urbaines (entre 1500 et 5000 emplois) et 0,3 dans les couronnes de ces petites unités urbaines ;
- 10,4 % de la population vit dans des communes multipolarisées (communes situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles).
- enfin, toujours selon ce zonage en aire urbaine, seul 4,7% de la population de la France vit en zone rurale.

Or, il semble exister un problème de surestimation de la population urbaine : l'INSEE considère qu'une agglomération de population (unité urbaine) est considérée comme « urbaine » à partir du seuil de 2000 habitants agglomérés. Ainsi les communes de Boussac ou de Bourganeuf dans la Creuse sont considérées communes urbaines alors que leurs populations se considèrent comme habitant dans des espaces de morphologie rurale. En France, la définition statistique de la population urbaine

¹⁴Voir Gérard-François Dumont, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin, 2012.

¹⁵Nous reviendrons sur ces éléments au moment d'évoquer la problématique de l'ingénierie territoriale

¹⁶Pour davantage d'informations, consulter les articles suivants : Jean-Albert GUIEYSSE et Thierry REBOUR, « Territoires ruraux : déclin ou renaissance ? », *Population & Avenir*, n° 707, novembre-décembre 2012 ; « Villes et campagnes : comment les différencier ? », *Population & Avenir*, n° 712, mars-avril 2013.

¹⁷Gérard-François DUMONT, « un meurtre géographique : la France rurale », *Population & Avenir*, n° 707, mars-avril 2012.

¹⁸Après avoir abandonné le zonage en zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) qui avait perdu toute pertinence.

¹⁹France plus 4 DOM, donc hors Mayotte.

²⁰Insee première, n° 1374.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



est donc assez lâche et peut résulter d'une « annexion statistique ».

En effet, le calcul de la croissance urbaine en France, selon le zonage en unités urbaines, découle de trois critères quantitatifs souvent inférieurs à ceux retenus dans d'autres pays : le choix des 200 mètres, celui des 2 000 habitants agglomérés et la règle de 50% de la population des communes en continuité du bâti (même si cette commune compte moins de 2 000 habitants). Ces règles interrogent sur le caractère discutabile de la définition de la population urbaine et font donc glisser automatiquement une partie de la population dans la catégorie des urbains chaque fois que l'un des seuils est franchi, par exemple la simple construction d'une maison qui supprime une espace de 200 mètres. La définition de l'urbain selon le zonage en unités urbaines fait apparaître le territoire français comme étant urbanisé sur 20% de sa superficie, soit une densité urbaine moyenne de seulement 400 habitants au km².

Ce mode de calcul est peu raisonné dans la mesure où aucun des trois critères définis précédemment ne relève d'une claire explication ou de l'idée de s'aligner sur des pays comparables puisque ces derniers ont retenu des critères quantitatifs souvent plus élevés. Ce mode de calcul est peu opérationnel dans la mesure où il conduit à considérer comme urbains des territoires dont la morphologie est incontestablement rurale, comme le ressentent d'ailleurs les habitants.

Or, comment parler d'espace urbain pour des territoires ayant moins de 1000 habitants/km² (Paris a une densité de l'ordre de 21 000 habitants au km²) ? Un chercheur²¹ considère que l'urbain suppose une commune d'au moins 5 000 habitants et une densité minimum de 2 500 habitants/km². Selon ces critères, la population urbaine représenterait 30% de la population de la France et non la très grande majorité comme dans le zonage en unités urbaines de l'INSEE.

En outre, selon un autre zonage de l'INSEE, celui en aires urbaines, il n'y a plus de territoires ruraux en France. L'adjectif « rural » a disparu des définitions de l'INSEE. Lorsque le rural n'a pas été intégré par la définition très large des aires urbaines, soit en raison de la définition extensive des unités urbaines, soit en raison de la règle également très lâche des 40% d'actifs partant travailler non seulement dans l'unité urbaine, mais aussi dans les communes attirées par cette unité urbaine, le « résidu » est dénommé sous la formulation fort poétique suivante : « communes isolées hors influence des pôles²² ». Ainsi, le zonage en aire urbaine tel qu'il existe aujourd'hui a conduit à une sorte de « meurtre géographique » : celui de la France rurale.

Pourtant, le chiffre des 40% d'actifs évoqué précédemment n'est nullement raisonné puisqu'aucune justification n'est fournie pour l'expliquer. Il est si peu raisonné qu'il est évident que sa fixation à 30% ou 50% changerait automatiquement l'aire des aires urbaines. Le zonage en aire urbaine n'est pas opérationnel non plus car une aire urbaine peut connaître une augmentation de sa population stimulée par une extension géographique due non à une meilleure attractivité, mais à l'appauvrissement économique des territoires environnants. En outre, l'intérêt du zonage en aire urbaine diminue au fur et à mesure que son caractère discriminant faiblit, ce qui pourrait conduire à son effacement comme cela est arrivé au zonage en ZPIU²³, aujourd'hui disparu faute de pertinence.

La réalité de la population rurale et de son évolution est méconnue, ceci notamment en raison des concepts abordés précédemment. D'après les statistiques de l'INSEE, la population rurale a diminué entre le RGP²⁴ de 1999 et celui de 2007, mais c'est en raison du changement de délimitation des unités urbaines. Mais si l'on analyse aux mêmes dates le territoire rural dans la délimitation 2010 de l'INSEE,

²¹Olivier Piron, « Des territoires toujours plus diversifiés », *Constructif*, n° 35, juin 2013.

²²Insee première, n° 1374.

²³Zone de peuplement industriel et urbain.

²⁴Recensement général de la population.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



la population rurale y a nettement augmenté entre 1999 et 2007. Donc d'un point de vue démographique, les territoires habités par une population que l'INSEE définit comme rurale ont connu une nette croissance démographique (en moyenne).

Les paragraphes qui précèdent appellent à une mise à plat des zonages pour définir un mode raisonné et opérationnel de la distinction entre l'urbain et le rural, prenant en compte par exemple la notion de densité de population.

La question de « l'exode rural »

Par erreur, on a depuis des décennies utilisé l'expression « d'exode rural ». Lorsque l'emploi agricole diminue, vient immédiatement à l'esprit l'image d'un départ des actifs et donc des populations des territoires ruraux. Or, il apparaît nécessaire de nuancer cette perception des choses. Il ne faut pas parler « d'exode rural », formulation qui inscrit le phénomène comme étant fatal, mais « d'émigration rurale » vers la ville, une émigration rurale qui a été très variable selon les territoires en France comme en Europe. Il existe des territoires ruraux qui n'ont guère créé des emplois se substituant à la diminution de l'emploi agricole et d'autres qui sont parvenus à créer des activités, industrielles par exemple, limitant en conséquence l'émigration rurale²⁵.

Le monde rural a aujourd'hui beaucoup d'autres fonctions que celles strictement productives (agriculture, artisanat, ...), notamment une fonction résidentielle. Actuellement, beaucoup moins de personnes travaillent dans les espaces ruraux que dans les années 1950-1960. En revanche, si la mesure s'effectue en nombre de nuitées passées dans le monde rural, il y a autant de personnes qui y vivent que dans les années 1950-1960 (aujourd'hui, 1/4 des français réside dans l'espace rural mais seulement

1/8 y travaille²⁶). Le monde rural est en train de regagner des populations résidentes, en raison d'une attractivité renouvelée des espaces ruraux : nouvelles formes de tourisme, développement de la multirésidence, résidences secondaires (la France est le pays au monde où il y a le plus de résidences secondaires). Dans les couronnes appelée par l'Insee « péri-urbaines », mais dont il faut rappeler qu'elles sont pour l'essentiel de morphologie rurale, il existe des résidences secondaires qui deviennent des résidences principales. Cette transformation des résidences est principalement liée à l'installation de retraités ou d'actifs habitants dans les campagnes des villes. En terme de nuitées, le monde rural est donc aussi habité aujourd'hui que dans les années 1950-1960. En revanche, les raisons ne sont plus exclusivement les mêmes qu'il y a 50 ans : les fonctions de ces territoires sont différentes et se caractérisent notamment par la présence d'activités touristiques, de loisirs, mais également par un renouveau du nombre de résidences principales. C'est ainsi qu'au cours des dernières décennies la ruralité s'est éloignée de ce qu'était le monde paysan²⁷.

La question de la place de l'agriculture

D'une manière générale, il existe une véritable méconnaissance de la place de l'agriculture : cette activité s'est véritablement métamorphosée. L'agriculteur d'il y a quarante ans engendrait très peu d'emplois induits. On continue à mesurer le poids de l'agriculture par le nombre d'agriculteurs exploitants qui diminue, alors qu'aujourd'hui un agriculteur est à l'origine de nombre d'emplois induits : en amont (engrais, informatique, services, experts comptables, assurances...) et en aval de la production (commerce, emballage, transport, transformation et industrie agroalimentaire, métiers de bouche...). La comptabilité nationale qui mesure ce que pèse réellement l'agriculture en ignorant ces emplois induits est donc inadaptée²⁸.

²⁵Gérard-François DUMONT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*

²⁶SENAT, *Rapport sénatorial sur l'avenir des campagnes, février 2013*

²⁷Laurent DAVEZIES, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*

²⁸Voir Gérard-François Dumont, « *Le poids économique de l'agriculture s'est-il effondré dans les pays développés ?* », dans : Wackermann, Gabriel (direction), *Nourrir les hommes*, Paris, Éditions Ellipses, 2008.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



La question qu'il conviendrait de se poser est la suivante : s'il n'y avait plus d'agriculteurs en France, de combien serait la chute sur l'ensemble des emplois en France ? Il faudrait travailler cette question, mais il ne serait pas étonnant que cette chute soit de l'ordre de 20%.

L'agriculture engendre par ailleurs des externalités positives tel que l'entretien de l'espace qui est très largement assuré par des agriculteurs.

L'activité agricole bénéficie également d'une large diffusion au sein de l'espace national et « *son empreinte au sol demeure ultra-prépondérante - elle représente, ainsi, 60% de la surface en Ile-de-France²⁹...* ».

Le monde rural dispose donc toujours d'une fonction agricole, et ce malgré la forte diminution du nombre d'exploitations et du nombre de personnes employées dans ce secteur. Parallèlement à ces diminutions, le secteur agricole a connu une très forte croissance de ses gains de productivité et de son PIB. En terme de perspectives, il est essentiel d'anticiper un renouvellement des bases productives agricoles, car ce secteur d'activité, même si il est en mutation, restera structurant pour la ruralité (activités économiques, paysages...). Nous y reviendrons ultérieurement.

La question des centralités et des périphéries³⁰

L'idée selon laquelle le monde se construit autour de « centres » qui dominent des « périphéries », qui renvoie à une vision selon laquelle le processus de métropolisation s'appliquerait systématiquement, n'est pas validé par les réalités contemporaines. En effet, les grandes villes européennes n'ont pas des accroissements démographiques semblables. Il y a même des métropoles européennes dont la population stagne ou diminue³¹. Il existe certes un processus de métropolisation, mais il n'est absolument pas uniforme et se traduit par de fortes différences d'intensité selon les métropoles.

La métropolisation est un phénomène diversifié et non uniforme. S'il la métropolisation était uniforme, alors le niveau de population et d'activité de Montpellier et de Nîmes serait aujourd'hui toujours similaire. En effet, jusqu'au milieu du vingtième siècle, ces deux villes avaient un niveau de population équivalent. Le fait que Montpellier ait été choisie comme capitale de région n'est pas un facteur suffisant pour expliquer à lui seul la forte différence de croissance qu'ont connu les deux villes par la suite, conduisant à un rapport démographique de 1 à 2 entre elles depuis les années 2000.

Aujourd'hui, il n'existe plus vraiment de « territoires centres », car tout territoire est « périphérique ». Par exemple, Paris constitue le centre politique, économique et culturel de la France, mais est également une ville périphérique : la capitale française est dépendante de décisions prises à Bruxelles (UE), à Genève (OMC), [...] ou par de grandes multinationales dont les sièges sociaux sont réparties en plusieurs points du globe. Paris dépend donc à la fois des atouts des autres territoires français en tant que centre et est pluri-périphérique dans le monde.

Ce qui est vrai pour Paris l'est aussi pour des petites et moyennes villes. Par exemple, Bourges est un centre permanent au sein du Cher, mais pluri-périphérique par rapport à Paris (Gouvernement, Parlement, administrations centrales), Orléans (siège du Conseil régional), Bruxelles (UE)... En même temps, Bourges est, à une période de l'année, un centre qui rayonne bien au-delà du département du Cher et de la région Centre, au moment du Printemps de Bourges. En raison du phénomène de globalisation, tous les territoires sont pluri-périphériques et tous peuvent être potentiellement un centre en raison de telle ou telle activité³².

²⁹SENAT, *Rapport sénatorial sur l'avenir des campagnes*, février 2013

³⁰Gérard François DUMONT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités »* de l'ADF

³¹Voir Gérard-François Dumont, « Europe : des grandes villes à croissance inégale », *Population & Avenir*, n° 710, novembre-décembre 2012.

³²Voir Gérard-François Dumont, « Territoires et potentialités de développement », *Relief*, 41, février 2013.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Un besoin de précision de la notion de métropole³³

Concernant la notion de métropole, les différents acteurs doivent se mettre d'accord sur une définition afin d'éviter les nombreux malentendus qui existent lorsque ce terme est évoqué. Il est nécessaire de ne pas confondre ce qui relève des fonctionnalités d'une métropole, de la dynamique métropolitaine et du statut juridique d'un EPCI. La définition institutionnelle de la métropole est plus restrictive que la définition géographique, économique et fonctionnelle, qui renvoie à la notion de système territorial métropolitain. Cette vision systémique de la métropole n'est pas prise en compte dans le texte de loi de décentralisation, dont ce n'est pas l'objet. A côté des métropoles en cours de création qui vont avoir des statuts juridiques différents, les pôles métropolitains permettent de structurer des régions urbaines (les pôles métropolitains sont notamment caractérisés par leur discontinuité territoriale).

En France, à l'exception de Paris, métropole mondiale, aucune agglomération ne présente la totalité des fonctions métropolitaines. Cet état de fait ne signifie pas qu'il faut une concentration de toutes les populations et activités autour de la capitale, mais que Paris est une « ville-monde » qu'il faut considérer en tant que telle. Si Paris décroche de son statut de « ville-monde » qui la place aux côtés de Londres, New-York ou Shanghai, cela aura des effets négatifs non seulement pour Paris mais également pour la France toute entière.

Lyon est le second territoire qui se rapproche d'une métropole de « plein exercice » mais il reste encore des marges de progression pour atteindre ce statut et les fonctionnalités qui vont avec. De plus, le fonctionnement de la métropole lyonnaise se fait au sein d'un système qui comprend des villes comme Saint-

Etienne et Grenoble. Marseille a le potentiel pour devenir une métropole, mais elle fait encore face à trop de blocages politiques et socio-économiques. Il y a ensuite une petite dizaine de villes qui génèrent de véritables effets d'entraînement (Toulouse, Nantes, Rennes, Bordeaux, Lille, Montpellier, Strasbourg...). Certaines d'entre elles disposent d'un potentiel qui à l'avenir leur permettra peut-être de devenir de véritables métropoles ; mais le chemin est encore long. Lille ou Strasbourg n'ont par exemple pas toutes les fonctions d'une métropole mais ont vocation à les acquérir à l'échelle transfrontalière : il y a une vision d'aménagement du territoire à construire. L'enjeu consiste à assumer une réalité et dans le même temps définir un projet.

Les espaces faiblement polarisés, comme ceux du Massif Central, du centre et d'une partie du Nord-Est de la France, doivent faire l'objet d'un travail spécifique. Il est important d'accorder une place spécifique aux villes petites et moyennes de ces espaces (Mende, Bourges, Moulins, Nevers,...). Pour le Nord-Est, il est nécessaire de prendre en compte les enjeux transfrontaliers et transnationaux.

Une uniformisation des modes de vie qui mérite d'être nuancée

Dans l'imaginaire collectif, « l'urbain » est considéré comme civilisé (urbs – civitas : la ville, la cité, la civilisation) alors que le « rural » (de rus : la campagne) est senti comme rustre et rustique³⁴. Or, aujourd'hui, dans les faits, urbains et ruraux ont des modes de vie de plus en plus similaires (nous allons presque tous au supermarché, nous regardons tous la télé - 80% des agriculteurs regardent la télé, 75% des paysans vont au supermarché, 82% habitent à moins d'une heure d'un centre-ville...- Les enfants et femmes d'agriculteurs ne sont souvent pas eux-mêmes agriculteurs³⁵)...

³³Patrick CREZE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

³⁴Marie-France HOUDART, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

³⁵Jean VIARD, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Néanmoins, cette vision d'uniformisation de la manière dont vivent les populations mérite d'être nuancée. Les individus n'ont pas forcément tous les mêmes aspirations : « les énonciations du style « tout est urbain » semblent en effet faire l'hypothèse - fautive - de l'uniformité des modes de vie. Le poids économique des activités qui se développent en ville ne doit pas oblitérer la diversité des modes de vie, par exemple entre ceux qui ne se sentent bien que dans la ville dense, ceux qui attachent plus d'importance à leur confort spatial familial tout en restant proches du marché urbain de l'emploi, ou encore ceux, par exemple les retraités ou certains contemplatifs, qui ont pour priorité le calme, le paysage ou le climat.

Dans ces conditions, le territoire français peut être considéré comme un ensemble au fonctionnement toujours plus intégré grâce à toutes les mobilités, matérielles comme immatérielles, mais aux territoires toujours plus diversifiés, voire spécialisés dans

une ou plusieurs fonctions dominantes.

« Il ne peut donc y avoir de place pour une politique en forme de slogan qui ne regarderait qu'un volet du système - les villes denses -, en ignorant les autres et en postulant que les populations en place acceptent sans broncher toute densification décrétée « d'en haut ». Les planificateurs du Grand Paris devraient y réfléchir³⁶ ».

20% de la population française vit dans des logements situés en hauteur dans une ville. Ces personnes ont très souvent une résidence secondaire ou n'ont pas les moyens financiers de vivre ailleurs. Ce renouveau du rapport au logement est à comprendre : en ce domaine, les territoires ruraux ont un véritable atout à jouer car ils ont de l'espace : on y vient pour avoir de l'espace, des logements plus grands, des petites classes pour les enfants³⁷

Il existe ainsi au sein du monde rural une forme de spécificité des modes de vie dans les rapports aux autres personnes, à l'espace et au temps³⁸ .

³⁶Olivier PIRON, *Des territoires toujours plus diversifiés*, in Constructif, juin 2013.

³⁷Jean VIARD, *intervention lors du colloque « campagnes : le grand pari »*.

³⁸Laurence BARTHE, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



III. DIAGNOSTIC GÉNÉRAL : DE L'ANALYSE À LA PROSPECTIVE,

✓ Les défis de la ruralité

Les atouts majeurs de la ruralité

Les territoires ruraux, leurs villages et leurs villes petites et moyennes ont de nombreux atouts à faire valoir.

Des lieux d'échanges : la France dispose ainsi du plus vaste territoire d'Europe occidentale. Dans un contexte où notre pays ne bénéficie pas de ressources naturelles comme le pétrole ou le gaz, son territoire constitue alors une ressource importante. En particulier, en milieu rural, la proximité des acteurs permet une réactivité et une possibilité d'échange (de manière formelle ou informelle) beaucoup plus simple et rapide que dans une grande ville. Or, il n'est pas à exclure que les rencontres informelles sont souvent plus importantes que les rencontres formelles. Les PME et PMI bénéficient d'un véritable ancrage territorial en milieu rural qui représente une force à la fois pour les entreprises et les territoires. Les campagnes sont caractérisées par une forte capacité des populations à se structurer en associations, à s'engager au sein du tissu associatif. Ce phénomène fait des espaces ruraux de véritables lieux de rencontre, ce qui est un atout majeur de la ruralité.

- Des espaces « libérés » : les territoires ruraux ne sont pas victimes de ce qu'on appelle les déséconomies d'échelles. En effet, dans les grandes villes, il y a des coûts de perte de temps dans les transports, de saturation du foncier, etc.... Ainsi, Paris dispose d'un bassin de près de 12 millions d'habitants et de consommateurs potentiels, mais fait en revanche face à des déséconomies d'échelles liées aux saturations et congestions. Dans la capitale, la perte de temps dans les transports est estimée à 2,5 jours de travail/an. Concernant ces déséconomies d'échelles,

l'exemple de Michelin est intéressant : Il a été proposé à Michelin d'installer son siège social en région parisienne mais l'entreprise auvergnate a refusé. Les raisons : moins de temps de transport, un personnel plus épanoui, une meilleure communication entre les cadres etc³⁹

- Des territoires innovants : durant les dernières années, quelques départements ruraux ont connu une croissance du PIB par habitant supérieure à la moyenne nationale, comme l'Aveyron, la Lozère, le Lot ou la Corrèze. Ce constat montre que le modèle de type « métropolitain » n'est pas le seul permettant la croissance et le développement⁴⁰ . Les acteurs des territoires ruraux sont en capacité d'élaborer des projets territoriaux qui permettent un développement en matière de dynamisme économique, d'emploi, d'innovation... A ce titre, et pour exemple, les territoires organisés par Rodez (Aveyron) ou Plöermel (Morbihan) bénéficient d'une bonne santé économique relative, ce qui se traduit dans de bons résultats pour le marché du travail dans leurs zones d'emploi respectives. Ces exemples sont une illustration de la capacité qu'ont les territoires ruraux à être innovants et à élaborer des projets qui ne reposent pas uniquement sur des subventions et des dépenses publiques. Autre point : la mise en place des Pôles d'Excellence Rurale (PER) a aussi permis d'illustrer la capacité que peuvent avoir les territoires ruraux à être innovants, et ce même si le dispositif d'appel à projet a conduit à une mise en concurrence des territoires. Par ailleurs, le dispositif des PER met en lumière le fait que les politiques publiques rurales viennent constamment en rattrapage des politiques urbaines. En effet, la mise en place des PER a fait suite aux Pôles de compétitivité⁴¹ .

³⁹Gérard-François DUMONT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*

⁴⁰DATAR, *Rapport de l'observatoire des territoires 2011*

⁴¹Gérard-François DUMONT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



- **Des ressources d'équilibre** : la ruralité dispose de ressources stratégiques qui sont fixes et non délocalisables (eau, biodiversité...), ce qui leur confère un rôle majeur. Il s'agit de ressources qui sont essentielles et stratégiques pour la société. Il peut donc y avoir un nouveau rapport de ces territoires avec les espaces très denses. Ceci d'autant plus qu'il arrive que l'attractivité des plus grandes villes soit en partie liée à leur environnement naturel : combien de personnes souhaitent s'installer dans la région bordelaise en raison de la proximité des paysages du vignoble ou du bassin d'Arcachon ?

- **Une offre de vie attractive** : d'une manière générale, la qualité de vie dans les espaces ruraux est bien meilleure que dans la plupart des communes de banlieue des grandes agglomérations où l'urbanisme de barres et de tours s'est très souvent révélé inapproprié à l'urbanité. Pour ne prendre qu'un exemple, la qualité de vie semble bien meilleure à Villefranche-de-Rouergue (Aveyron) que dans les logements collectifs de Créteil. Notons que les Anglais qui ont choisi de s'installer en France l'ont fait majoritairement dans des bourgs et petites communes de la ruralité, non dans les métropoles régionales ou des chefs-lieux des départements. En termes de services publics, les territoires ruraux peuvent également proposer des services de grande qualité : en 2013, à l'échelle nationale, la Préfecture de la Nièvre s'est hissée en tête des sites préfectoraux pour ce qui est de la qualité d'accueil⁴².

La majeure partie des territoires ruraux (à l'exception de ceux situés dans les zones très touristiques ou à proximité des plus grandes agglomérations) bénéficient d'un marché de l'immobilier où les prix à la location et à la vente restent très attractifs. Par exemple, dans l'Allier, le loyer moyen⁴³ est de 7,20 euros/m², contre 12,60 euros/m² à l'échelle nationale, et le prix médian d'acquisition d'une maison dans l'ancien⁴⁴ est de 98 900 euros alors qu'il s'élève à 163 500 euros à l'échelle nationale. Pour développer leur attractivité, les petites et moyennes villes doivent notamment mettre en avant et favoriser le développement des qualités du monde rural, à commencer par la proximité (en matière de commerces, de services...). Mais l'excès de construction de supermarchés autour des gros bourgs ruraux a certainement dé-

cousu en partie ce qui fait la qualité de ces centres-bourgs. Les échanges sociaux qui se produisent au sein d'un petit commerce de proximité ne peuvent pas se faire avec la même intensité dans un supermarché. Les communes qui ont su refuser la grande distribution valorisent mieux leur atout rural comme Bois-Guillaume (Seine-Maritime) ou La Talaudière (Loire)⁴⁵.

- **Des territoires durables** : d'une manière générale, les territoires ruraux semblent pouvoir être « en position favorable » pour relever les défis du développement durable. En prenant en compte les trois piliers du développement durable, les campagnes bénéficient d'un environnement préservé et d'une importante capacité à créer du lien social (à l'inverse des plus grandes villes qui ne réunissent globalement pas ces deux piliers). Cependant, il est vrai que si les territoires ruraux « bénéficient du social et de l'environnemental » (une région comme l'Auvergne occupe le second rang sur les aspects et performances liés au lien social⁴⁶), le pilier économique reste quant à lui plus fragile et constitue un véritable défi pour la ruralité.

Il faut pour être précis être vigilant quant à la notion de développement durable. En termes d'attractivité démographique renouvelée et d'opportunité pour les territoires ruraux, celui-ci s'entend comme fondement d'un modèle de développement alternatif possible, justifié par les atouts objectifs de la ruralité. Il faut en effet veiller à ne pas conduire à l'idée qu'au seul titre du volet environnemental, les territoires ruraux devraient être « sanctuarisés », tels des « réserves ». « Tel qu'il est abordé en France, et même en Europe, le développement durable oublie [parfois] que l'homme est au cœur du développement. Il n'y a donc pas de développement durable sans enfants [...]. Protéger l'héritage de la planète, c'est bien, mais à condition de ne pas oublier les héritiers⁴⁷ ! ». Si cette citation est radicale, elle est bien révélatrice de la complexité des enjeux : à titre d'exemple, si une usine ferme parce qu'elle engendre des externalités négatives du type pollution, elle conforte le volet environnemental mais atteint dans le même temps le volet social par la destruction d'emplois que cette fermeture engendre.

⁴²TNS SOFRES, *Enquête sur la qualité d'accueil des services publics*, 2013

⁴³Source : Clameur.

⁴⁴Source : immoprix.com-Perval.

⁴⁵Voir Gilles Fumey, « Bois-Guillaume, les idéaux du village », *Libération*, 8 février 2013 ; ou l'exemple de La Talaudière (Loire) qui, pour conserver son dynamisme commercial, a notamment mis en place depuis 2008 un droit de préemption sur les fonds de commerce, les fonds artisanaux et les baux commerciaux ; voir Fiche du Cerf (Centre d'échanges et de ressources foncières) Rhône-Alpes, janvier 2013.

⁴⁶OBSERVATOIRE DU DIALOGUE ET DE L'INTELLIGENCE SOCIALE, *L'Etat social de la France et de ses régions : les leviers de la cohésion sociale et de la performance durable*, 2013.

⁴⁷Michel GODET, *Bonnes Nouvelles des Conspirateurs du futur*, Odile Jacob, février 2011



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



La coexistence de plusieurs types de campagnes

Afin de définir les campagnes, la DATAR avait proposé le terme de « faible densité » pour sortir de l'opposition urbain/rural. La faible densité renvoie à d'autres indicateurs que ceux établis pour les aires urbaines (mobilités liées à l'emploi). Le seuil de la faible densité qui est de 30 habitants/km² est discutable, mais la particularité qui ressort d'espaces ainsi définis est celle d'un mode particulier d'exploitation de l'espace, avec de faibles polarités et une présence importante du végétal et de l'agricole.

Les campagnes françaises sont très diverses et trois types d'espaces se distinguent⁴⁸ :

- **les campagnes à proximité des villes**, du littoral et des vallées urbanisées (campagnes densifiées). Ce sont des campagnes qui connaissent une forte croissance résidentielle depuis une trentaine d'années et dont le dynamisme et la croissance sont plutôt bonnes. L'un des principaux enjeux de ces campagnes est probablement celui l'urbanisme et de l'étalement urbain. Cet étalement urbain est un des effets de la métropolisation : il y a à la fois un système de concentration des emplois et dans le même temps un phénomène de diffusion résidentielle. Il s'agit d'un modèle de développement peu durable avec beaucoup de flux liés aux déplacements domicile-travail, d'importants conflits d'usages et une forte artificialisation des sols. Ce type de campagnes regroupe environ **16 millions d'habitants et s'étend sur 25% de la superficie nationale**. Pour exemple, les campagnes du midi-toulousain ou de l'Ille-et-Vilaine font partie de cette catégorie. L'attractivité des métropoles toulousaine et rennaisse participe largement à rendre dynamique leur espace rural environnant, et il existe une forme de déversement de la population de la métropole vers la campagne.

- **les campagnes vieillies à très faible densité** : elles représentent environ **5 millions d'habitants et 42% de la superficie de l'espace national**. Ces campagnes regagnent de la population pour certaines d'entre-elles

mais pas toutes. Ces espaces sont caractérisés par le vieillissement de la population et par des problèmes d'accessibilité. Pour ne citer qu'un exemple, le Lot fait partie de cette catégorie : le département n'est pas intégré dans une dynamique métropolitaine mais connaît un regain démographique en raison de son attractivité. Néanmoins, si le Lot connaît une croissance démographique globale, une approche géographique plus fine fait apparaître des parties de son territoire qui sont en déclin démographique, comme à la frontière avec le Cantal.

- **les campagnes industrielles et agricoles**, qui sont sous l'influence plus faible de grandes villes parfois éloignées, et qui sont caractérisées par une densité de population moyenne. Ce sont souvent des espaces industriels ou ex-industriels qui font face à des difficultés et qui connaissent d'importants problèmes économiques et sociaux. Ces campagnes constituent des espaces où la tranche d'âge des 15-24 ans est la moins diplômée de l'hexagone. Elles se situent en grande partie dans le centre et le Nord-Est du pays et connaissent pour certaines d'entre elles un recul démographique.

Cette typologie permet de mettre en avant la grande diversité qui caractérise les campagnes. Elles sont au cœur de problématiques qui peuvent être très différentes d'une classe de la typologie à l'autre. Il faut être en mesure d'appréhender ces campagnes dans leurs spécificités et non de manière globale.

Les petites villes et bourgs les plus fragilisés se localisent très largement au sein de ce qui a été appelé la « diagonale du vide » et plus particulièrement dans les parties centrale et Nord de cette diagonale. Les difficultés économiques et sociales de ces petites villes tendent à se diffuser rapidement vers les campagnes environnantes.

Les travaux sur les systèmes urbains⁴⁹ réalisés à l'initiative de la DATAR reflètent l'organisation des flux, les interdépendances, et le fonctionnement en réseau des territoires. Ce travail d'étude, qui a été établi à partir des plus grandes agglomérations mé-

⁴⁸DATAR, *Travaux en ligne n°12 : Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques (littoral, montagne et DOM)*, 2012

⁴⁹DATAR, *Travaux en ligne n°10 : Les systèmes urbains français*, 2012.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



riterait d'être effectué sur la base de seuils plus bas, c'est-à-dire à partir des petites et moyennes villes. Cela permettrait de mettre en lumière l'importance du rôle de ces villes au sein de l'armature territoriale⁵⁰ et de relativiser la place occupée par les plus grandes agglomérations. Cette approche semble d'autant plus importante que globalement, les campagnes dont la population est en hausse, sont celles qui sont organisées autour d'une petite ou moyenne ville qui offrent d'autres types d'activités que l'agriculture⁵¹.

Le regain d'attractivité global qui caractérise les campagnes françaises n'est donc pas homogène sur l'ensemble du territoire national. En effet, la ruralité est signe de diversité et les différents territoires ruraux sont au cœur de dynamiques socio-économiques et territoriales extrêmement différentes.

Attractivité et développement des territoires

Une forte attractivité des territoires ruraux dans le Sud et l'Ouest de la France

Comme le relève l'analyse des résultats des derniers recensements, désormais, plus les départements sont ruraux, plus ils ont tendance à être attractifs. A l'échelle nationale, les régions méridionales de la France sont entrées depuis près d'un demi-siècle dans une longue période de croissance démographique. Cette dynamique s'est d'abord déployée dans le Sud-Est puis plus récemment dans le Sud-Ouest, où les gains de population sont longtemps restés modérés avant de devenir spectaculaires (les régions du Sud-Ouest français sont celles connaissant le plus fort taux d'attractivité à l'échelle de l'Europe). Dans une période plus récente, l'installation des régions de la France de l'Ouest dans une expansion démographique continue a amplifié cette tendance : « les régions de l'ouest français sont des régions qui, au niveau national, gagneraient. Leur grande vitalité démographique et le regain d'attractivité dont elles bénéficient, leurs performances en matière de créa-

tion d'emplois, leurs évolutions sociales... attesteraient non seulement d'une dynamique territoriale retrouvée mais de surcroît pérenne. Ces phénomènes font que l'on ne peut plus se contenter de l'interpréter comme étant le seul résultat d'un processus de rattrapage⁵² ».

Les régions rurales du centre de la France : des espaces redevenus attractifs depuis une décennie

D'ici 2040, en supposant que les tendances démographiques récentes se maintiennent, la population de la France augmenterait de 15%. Elle devrait continuer de se concentrer dans le Sud et l'Ouest, ainsi qu'en Rhône-Alpes. Ce scénario confirmerait donc les tendances récentes à la polarisation vers les régions de l'Ouest et du Sud, mais à un rythme désormais aussi important pour les premières que pour les secondes. Dans les régions méditerranéennes, le solde migratoire avec les autres régions pourrait évoluer moins rapidement qu'au cours de la période 1990-2007, contrairement à l'Auvergne, au Limousin et aux régions du littoral Atlantique. Les régions rurales du centre de la France, en particulier l'Auvergne et le Limousin, où la croissance démographique avait été l'une des plus faibles entre 1990 et 2007, sont redevenues en une décennie des régions largement attractives. A l'inverse, la croissance devrait être atone dans les régions du quart nord-est qui pourraient connaître un dynamisme moindre que dans le reste du pays. La Bourgogne bénéficierait d'une faible croissance de sa population mais d'une croissance tout de même. Seule la Champagne-Ardenne devrait connaître un déclin démographique, et peut-être les régions Nord-Pas-de-Calais et Lorraine, mais seulement à partir de 2030 pour ces deux dernières.

Dans toutes les régions de France métropolitaine, le solde naturel contribuera moins qu'au cours des 30 dernières années à la croissance démographique. Avec le vieillissement de la population, ce ralentissement de la composante naturelle concernerait davantage les régions méditerranéennes que celles de

⁵⁰Patrick CREZE, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁵¹Martin MALVY, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁵²DATAR, *Mission Sud Europe Atlantique : Guide méthodologique*, mars 2012.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



l'ouest de la France. Il devrait toucher davantage l'Île-de-France, l'Alsace et la Franche-Comté que l'Auvergne et le Limousin. Cette dernière région serait la seule où le solde naturel, négatif actuellement, ne se dégraderait pas par rapport à la période 1990-2007.

Les migrations interrégionales façonneront les dynamiques démographiques régionales davantage que le solde naturel, car le nombre de décès augmentera avec l'arrivée au grand âge des générations du baby-boom⁵³.

Une attractivité des espaces ruraux ne devant pas occulter le départ des jeunes les mieux formés

L'attractivité des espaces ruraux a tendance à masquer un véritable problème : la majeure partie des jeunes les mieux formés quittent les campagnes. Cet état de fait constitue un risque majeur pour l'avenir du monde rural⁵⁴. En effet, la place des jeunes dans ces territoires est un problème alors qu'ils représentent un levier pour le développement. Ils ont souvent besoin de partir pour se former, ce qui est un phénomène normal. Mais comment les territoires peuvent-ils accueillir (originaires ou non du territoire) ? Comment aider ces jeunes à créer des activités dans ces territoires ? Il est nécessaire de trouver les moyens de faire revenir ou d'attirer des jeunes qualifiés. Pour cela il semble judicieux de développer une politique en faveur de la jeunesse qui dépasse très largement les thèmes classiques des activités socio-culturelles. Il est donc nécessaire que les territoires travaillent sur ce sujet et sur l'accompagnement du développement d'activités⁵⁵.

L'accueil de jeunes ménages est d'autant plus important que l'un des enjeux des territoires ruraux éloignés des grandes concentrations urbaines consiste en un renouvellement des générations.

Une prédominance de l'économie résidentielle dans un grand nombre de territoires ruraux : entre opportunité et menace

Une économie dont le poids s'est très largement affirmé au sud d'une ligne Saint-Malo – Briançon

L'attractivité de certaines régions, et plus globalement des campagnes françaises, participe très largement au renforcement de leur économie résidentielle (au sens large incluant, les personnes qui y habitent en travaillant ailleurs, les retraités qui viennent habiter sur un territoire, mais aussi le tourisme⁵⁶ ...). C'est ainsi que depuis deux décennies le poids de ce type d'économie s'est très largement affirmé. Dans de nombreuses régions, l'économie résidentielle est devenue le premier pôle d'emploi régional devant l'économie productive.

Des espaces tels le Luberon, le Périgord, la Gascogne, le Pays basque, la Charente-Maritime... ainsi que les zones touristiques littorales et montagnardes ont acquis une vocation résidentielle et attiré de nouveaux ménages depuis des années. La préservation des paysages ruraux et du cadre de vie dans des espaces éloignés des grandes concentrations urbaines et des fortes densités de l'Europe du Nord-Ouest, un climat souvent clément, et des petites villes et villages offrant un niveau de service satisfaisant, contribuent à nourrir un mouvement d'installation soutenu sans qu'il ne se matérialise systématiquement par de massives concentrations touristiques. La carte des territoires à forte économie résidentielle illustre son développement au sud d'une ligne Saint-Malo – Briançon, et sa domination dans les zones littorales, les massifs montagneux, mais également dans les espaces desservis par les grands axes de circulation. C'est ainsi, qu'étalement

⁵³INSEE *première* : « La population des régions en 2040 », décembre 2010.

⁵⁴Bernard SCHMITT et Olivier MORA, *in auditions « mission nouvelles ruralités » de l'ADF*

⁵⁵Laurence BARTHE, *in auditions « mission nouvelles ruralités » de l'ADF*

⁵⁶Ce terme a aussi une large acceptation puisqu'il concerne tous les visiteurs dont le séjour est suffisamment long pour comprendre au moins une nuitée dans le territoire, que leur motif soit touristique, familial ou professionnel.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



urbain, progression des résidences secondaires, résidences de retraites et tourisme y superposent leurs effets.

La morphologie des exploitations agricoles : un élément déterminant de la transformation des territoires ruraux

L'augmentation du caractère résidentiel des territoires ruraux s'explique en partie par le type d'exploitations agricoles qui va déterminer la nature de la transformation du monde rural. Les territoires façonnés par de grandes plaines et d'immenses exploitations ne bénéficient que de manière limitée du développement de l'économie résidentielle. D'autant plus qu'il y a peu de bâti et un nombre de fermes qui est relativement faible au sein de ces territoires. En revanche, les campagnes avec des agricultures « plus complexes », avec de petites parcelles, de petites maisons de paysans, profitent du développement de l'économie résidentielle. Ces maisons ou fermettes sont rachetées par des retraités, actifs ou personnes en recherche de résidences secondaires. La morphologie de ces espaces permet d'accueillir beaucoup plus de populations que dans les grandes plaines agricoles⁵⁷.

La théorie des espaces résidentiels : une approche ayant conduit à beaucoup de procrastination

Néanmoins, si l'économie résidentielle constitue l'un des piliers du développement des territoires ruraux, le fait de « tout miser » sur ce secteur présente des risques. C'est ainsi qu'en matière de développement territorial, la théorie des espaces résidentiels^{58,59} a conduit à beaucoup de procrastination. Même lorsqu'un territoire dispose d'avantages comparatifs importants en matière d'atouts touristiques, la pérennité des activités liées au tourisme n'en est

pas pour autant acquise pour une durée « infinie ». Pour conserver ou développer une attractivité touristique, il faut investir de manière permanente, et ceci même pour un territoire comme Nice. Le Futuroscope est un exemple de lieu touristique se situant au sein d'un territoire qui n'est pas touristique à l'origine. Le développement touristique de la commune de Saint-Savin dans la Vienne s'est trouvé stimulé par la présence du Futuroscope, qui lui sert de tête de réseau, alors qu'auparavant, son patrimoine religieux, bien que classé au patrimoine mondial de l'Unesco, était fort méconnu.

L'accueil de retraités, une stratégie de développement devant dépasser le seul champ de l'économie résidentielle : favoriser le développement de la « silver économie »

Autre aspect de la théorie des espaces résidentiels : l'avantage pour l'économie locale que procurent des retraités qui s'installent dans des territoires résidentiels (territoires au sein desquels les retraités consomment des services et des produits). Mais ces retraités, arrivés relativement jeunes et en bonne santé, vont vieillir, et devenir, avec l'âge, pour au moins une partie d'entre eux très demandeurs d'offres médicales et sociales. Dès lors, l'accueil de populations âgées dans le cadre d'une économie résidentielle doit s'effectuer de manière raisonnée. Cela ne signifie pas que le vieillissement de la population ne peut pas constituer un secteur économique d'avenir. Au contraire, il existe un véritable potentiel dans ce domaine, alors même qu'un certain nombre de Départements considèrent le vieillissement de la population de leur territoire comme une menace⁶⁰. Cette filière d'activité n'est pas suffisamment considérée et intégrée (avec prise en compte des problématiques liées au logement, au développement économique....), alors qu'elle peut être source d'em-

⁵⁷Laurent DAVEZIES, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*

⁵⁸Théorie basée sur celle de la base économique

⁵⁹Gérard-François DUMONT, Laurent CHALARD, « L'attractivité des territoires : théories et réalités », *Population & Avenir*, n° 697, mars-avril 2010.

⁶⁰INET, *Synthèse et analyse de l'enquête « nouvelles ruralités »*, juillet 2013.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



ploi et de création d'activités. Cette approche de l'activité économique liée au vieillissement de la population est connue sous le nom de « silver économie ». Il semble judicieux de capitaliser l'expérience acquise par les territoires ruraux en termes de prise en charge du vieillissement et de

« silver économie » par la création de structures de recherche et de formation (potentiel de développement pour des TPE et PME dans les domaines de la domotique, des services, des équipements...).

Faire du vieillissement des populations un atout : l'exemple de la Creuse⁶¹

La Creuse est le département où la moyenne d'âge de la population est la plus élevée du territoire national (en proportion des plus de 60 ans). Il s'agit a priori d'un handicap qu'il faut essayer de renverser afin qu'il puisse devenir un atout : ainsi, au sein du territoire creusois se développe un ensemble d'activités dans le domaine de la domotique. La structuration de cette filière s'organise autour d'un ensemble de domaines complémentaires :

- la formation : Il existe à Guéret un BTS et une licence professionnelle « domotique » qui a ouvert ses portes à la rentrée 2013.
- le besoin de services aux personnes âgées permet le développement d'une filière industrielle : ainsi la mise en place d'un « pack domotique » est au cœur d'une coopération entre les acteurs locaux creusois et l'entreprise LEGRAND à Limoges qui a fait de la Creuse un laboratoire de recherche technologique sur le vieillissement. Il s'agit de mettre en place un laboratoire technologique pour l'entreprise et de permettre le développement de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS) pour la collectivité départementale. Pour un département comme la Creuse, l'ESS est un moyen de faire de l'innovation au sein d'un territoire où il apparaît très difficile de développer de l'innovation technologique.

Le travail sur le maintien à domicile des personnes âgées a abouti à des résultats intéressants : en 5 ans, l'âge moyen d'entrée en maison de retraite est passé de 85 à 87 ans. Ce recul est non seulement positif pour le bien-être des personnes âgées, mais également pour le financement de la protection sociale.

D'une manière générale, les territoires ruraux ne doivent pas uniquement baser leur stratégie sur l'économie résidentielle, mais adopter une approche diversifiée de leur développement économique.

⁶¹ Jean-Jacques LOZACH, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



IV. L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT

✓ Développer le « désir de campagne » et exploiter les potentiels

Considérer les campagnes comme des lieux d'épanouissement et non comme de la rente

Les capacités d'un territoire à incarner un désir touristique et à proposer une occupation du temps libre de leurs populations est un enjeu fondamental de l'attractivité des territoires. En effet, un français travaille aujourd'hui 12% du temps de sa vie, et tout le reste est consacré à des occupations personnelles. Les populations recherchent donc inévitablement une qualité de vie et du temps libre.

D'une manière générale, « l'ancien monde rural » n'incarne pas cette qualité d'occupation du temps libre des populations résidentes. Mais ce constat est également vrai, dans une certaine mesure et de manière un peu caricaturale, pour des villes comme Clermont-Ferrand ou même Grenoble. Certains individus peuvent exprimer le désir d'aller à Clermont-Ferrand, notamment pour profiter de son espace naturel environnant, mais en revanche ils n'ont pas le désir de s'y installer. Mais s'ils s'installent, ils expriment de la satisfaction. Concernant Grenoble en Isère, la commune compte un peu moins d'habitants en 2010 qu'en 1982, alors qu'elle bénéficie d'un environnement naturel de qualité (les Alpes) et d'un marché du travail performant. L'une des raisons de ce paradoxe est sans doute que la ville-même n'a pas été mise suffisamment en désir alors que les communes de son pourtour ont vu leur population augmenter.

Si les campagnes n'ont pas été mises en valeur, c'est parce qu'elles ont longtemps été considérées comme une rente et non comme des lieux d'épanouissement. Elles ont commencé à éveiller un sentiment de désir après la seconde Guerre

Mondiale (mémoire de la Résistance, des chantiers de jeunesse, rôle des festivals). Ainsi, a débuté à partir de 1945 une reconstruction imaginaire de la campagne. La création des Parcs Naturels Régionaux (PNR), lors du colloque de Lurs en 1966, a tranché entre la mise en place de « parcs naturels » et celles de « parcs culturels ». Au final, le choix a été fait de protéger les espaces naturels et non de mettre en désir la culture des campagnes. **Ayons l'ambition de marquer une véritable rupture et de mettre en désir les campagnes comme mode de vie, de démocratie et de sociabilité⁶²** (ce qui ne signifie en aucun cas que les espaces naturels ne doivent pas être protégés).

Le monde rural doit être en mesure de mettre en avant ce qui touche à la qualité de vie, car c'est cette dernière qui « attire » les populations et, *in fine*, les entreprises et le développement. C'est donc la qualité de vie, la présence de services aux publics, la taille des logements, la qualité des écoles, la qualité de la vie associative,... qui vont permettre l'installation des ménages puis des entreprises.

Afin de développer une image positive des campagnes et des multiples initiatives locales qui les caractérisent, pourquoi ne pas instaurer les « campagnes européennes de la culture », à l'image de ce qui peut exister avec les « capitales européennes de la culture » dont Marseille et Kosice (Slovaquie) en sont les lauréates pour l'année 2013 ?

Valoriser l'identité des territoires

Il apparaît également indispensable de défendre « le beau » et l'identité des territoires : les lieux, les paysages, les arbres, les maisons, l'architecture... doivent avoir une identité pour que les territoires créent du désir : dans la société de mobilité, les individus

⁶² Jean VIARD, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



ont le choix du lieu d'installation et il est donc possible d'aller en Bigorre par ce que c'est la Bigorre, dans le Morvan parce que c'est le Morvan...

Il faut que la ruralité profite de son retard sur l'urbain pour éviter d'effectuer les mêmes erreurs et pour conserver l'identité des territoires : veut-on des entrées de villages qui ressemblent toutes aux grands axes commerciaux des entrées de villes ?

Les regards portés sur « la nature » et les villages sont différents suivant les habitants. Il existe une véritable mixité de représentations entre nouveaux habitants venus à la campagne pour des motifs divers (qualité de vie de famille, recherche de nature, etc.), résidents secondaires et anciens habitants. La perception d'un bourg, de son urbanisme, pose de multiples questions : faut-il uniquement aménager les villages avec des opérations d'urbanisme qui ont un aspect « minéral », « ancien », ou concilier patrimoine ancien avec des réalisations architecturales bénéficiant d'un aspect « moderne », « contemporain » ; quelle place laisser à la nature dans ces aménagements, comment intégrer les mobilités à l'environnement urbain ... ? Afin de moderniser l'image des campagnes, il est possible de travailler avec des matériaux locaux sans pour autant faire de l'architecture « rustique ». **Travaillons sur une architecture rurale contemporaine et moderne.** Dans ce domaine, il est intéressant de pouvoir établir des partenariats avec les CAUE lorsque ceux-ci existent.

Cet imaginaire des localités passe également par les écoles grâce à **un apprentissage de la culture locale** (quel type de culture, quel rapport à l'Histoire...). La tendance dans l'éducation nationale ces dernières années à organiser des voyages d'élèves de plus en plus lointains⁶³ ne doit pas conduire à omettre la connaissance du territoire vécu. Il faut faire un travail pour apprendre le territoire aux enfants : la plupart du temps rien n'est fait ! La République a oublié le local et il semble nécessaire de le lui rappeler. Il faut apprendre la lecture des paysages, l'identité des territoires... (la vie associative doit aussi participer à cette revalorisation des localités).

Le tourisme : une activité économique permettant la mise en désir des territoires

Même si le tourisme ne constitue pas une activité suffisante pour le développement d'un territoire, il n'en demeure pas moins qu'il participe de la mise en désir des territoires et qu'il constitue « *un secteur essentiel, de et pour l'économie française, alors qu'il est souvent considéré comme accessoire par une partie encore trop importante de notre administration et de nos élus*⁶⁴ ». De plus, tout comme pour l'activité agricole, le tourisme a un impact sur le développement d'autres secteurs d'activités qui lui sont connexes (commerce, transport...), et participe activement à la performance économique de notre pays. A ce titre, les villages et espaces naturels dont bénéficie la France contribuent largement à donner une image positive du pays à l'étranger.

Néanmoins, la prudence est de mise sur cette question touristique : il y a une vingtaine d'années le « tourisme rural » ou encore « tourisme vert » était perçu comme ayant un bel avenir devant lui, alors qu'aujourd'hui le bilan est plutôt mitigé. D'un point de vue concurrentiel, le tourisme vert est en effet peu performant : par exemple, l'accueil en chambre d'hôtes en Creuse peut avoir un coût supérieur à un voyage en Tunisie, bien que cela dépende de ce que le touriste recherche et de ses aspirations et qu'en conséquence les cibles de ces deux formes de tourisme sont différentes et complémentaires.

Cependant, l'accueil en chambres d'hôtes et gîtes s'améliore, tout comme l'offre d'activités de sports de nature. Il y a en revanche des difficultés concernant l'hébergement de plein air et en chambres d'hôtels car le tourisme vert constitue une activité saisonnière.

Afin de renforcer le développement touristique des espaces ne profitant pas des aspects positifs du tourisme de masse, il serait souhaitable d'effectuer un travail en concertation avec les tours opérateurs afin qu'au cours de l'organisation d'un voyage, et entre deux visites de sites touristiques renommés, les circuits fassent une étape par des sites moins connus (par exemple qu'un circuit qui inclut le Futuroscope

⁶³Ce qui est une bonne chose en soi.

⁶⁴CONSEIL NATIONAL DU TOURISME, *Le poids économique et social du tourisme*, 2010.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



dans la Vienne et Vulcania dans le Puy-de-Dôme puisse faire étape pour une visite des tapisseries d'Aubusson où est actuellement en cours un projet de création d'une cité internationale de la tapisserie)⁶⁵.

En matière d'organisation, il existe un véritable enjeu de promotion des activités touristiques. A l'échelle régionale et locale, la difficulté à trouver un chef de file est liée au fait que c'est une activité qui nécessite et engendre une diversité de déclinaisons. La communication autour de grands sites doit être assurée par la Région mais l'accompagnement à la création d'une chambre d'hôte doit être effectué à une échelle très locale⁶⁶. Il est donc important d'entrer dans le détail des activités touristiques afin d'aboutir à **une approche basée sur la subsidiarité**.

Outre la nécessité de considérer le tourisme comme une activité économique à part entière, il convient également de le marier avec d'autres secteurs d'activité que sont la culture et même le commerce : à Nantes, tourisme et culture ont été fusionnés et depuis, la ville ligérienne est devenue une référence dans ces domaines.

La nécessité d'articuler les fonctions productives et résidentielles des territoires

Coupler accueil de population et création d'emplois privés

L'adoption d'une stratégie de développement uniquement basée sur l'accueil de population présente de véritables risques pour l'ensemble de l'économie : il apparaît essentiel d'éviter que « la France ne se laisse aller au confort d'une résidentialisation méditerranéenne et atlantique, et dont on s'aperçoit, mais trop tard, qu'elle ne peut fournir à elle seule le carburant dont le pays a besoin pour assurer le maintien de sa productivité et

de sa compétitivité, c'est-à-dire, in fine, de son niveau de vie⁶⁷ ». Ceci semble d'autant plus vrai qu'il existe au sein des campagnes une forme de découplage entre lieu d'habitat et d'emploi. Pour ces espaces, le bilan pourrait être bon en matière d'accueil de population mais extrêmement négatif en termes de PIB et de création de richesses^{68,69}. Ces faiblesses liées à la « seule présence de l'économie résidentielle⁷⁰ », pourraient se cumuler avec les problèmes liés à la dette publique (transferts de revenus publics et sociaux). En effet, si les petites aires urbaines sont celles qui se sont le mieux portées jusqu'à présent (revenus, emploi, bases de la taxe professionnelle...), la situation est en train de changer. Il y a des petites villes où l'emploi risque de chuter car, depuis des décennies la dynamique de l'emploi a été portée par la création d'emplois publics. Il existe 120 zones d'emploi en France, essentiellement situées dans la « diagonale aride », où entre 1998 et 2008, il y a eu plus de création d'emplois publics que d'emplois privés, donc la dynamique des créations d'emploi a été portée par la sphère publique. Or, ce temps semble révolu. Dans les années futures, cette dynamique va connaître une baisse très marquée liée à la raréfaction des deniers publics. L'économie va enregistrer une légère baisse des bénéfices liés à la consommation qui a été largement soutenue par les fonds publics et sociaux⁷¹.

Actuellement, les territoires situés en dehors des « espaces métropolitains » ont une activité de base qui est environ pour moitié liée à des transferts privés (loisir, tourisme...) et publics (transferts sociaux, de retraites...). Des menaces pèsent sur cette activité de base, car les transferts de richesses générés par le tourisme vont certainement s'affaiblir, notamment en raison du prix croissant de l'énergie qui risque de diminuer les mobilités liées aux loisirs. Dès lors, comment l'économie résidentielle va-t-elle pouvoir se maintenir hors des territoires métropoli-

⁶⁵ Jean-Jacques LOZACH, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁶⁶ Vanik BERBERIAN, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁶⁷ Pierre VELTZ, *Paris, France, Monde : repenser l'économie par le territoire*, éditions de l'Aube, août 2012

⁶⁸ Comme évoqué précédemment, si le monde rural est autant habité aujourd'hui que dans les années 1950, il y a en revanche beaucoup moins de monde qui y travaille.

⁶⁹ Ainsi que d'un point de vue environnemental, nous y reviendrons plus loin.

⁷⁰ L'économie résidentielle devrait toutefois continuer de constituer un secteur économique important dans les territoires bénéficiant d'atouts résidentiels avérés.

⁷¹ Laurent DAVEZIES, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



tains? En effet, va potentiellement apparaître un phénomène de reconnexion entre économie productive et résidentielle au sein des grandes régions urbaines (bassin parisien, aire métropolitaine lyonnaise...) bénéficiant d'un marché du travail qui est fluide et très développé⁷². Les espaces ruraux les plus éloignés des métropoles sont donc souvent caractérisés par une perte de leurs activités productives agricoles doublées parfois d'une perte d'activités industrielles (plateaux de l'Est) sans que les activités de loisirs ou de tourisme ne parviennent à se développer.

Dès lors, il est fondamental que le monde rural arrive à créer ses propres emplois en ne dépendant pas uniquement des emplois urbains. La production agricole et de transformation constitue bien évidemment un secteur d'activité à potentiel. Le développement des circuits courts (dans l'industrie, l'agriculture,...) et de l'écologie industrielle⁷³ autour des petites et moyennes villes est à soutenir, mais il ne faut toutefois pas être dans l'illusion et penser que le problème du développement économique en milieu rural se règlera uniquement par le développement de ces circuits-courts. Il est possible, dans certains cas, d'aller vers **des économies à caractère « horizontal »** qui permettent une certaine autonomisation des territoires, mais l'enjeu le plus important est certainement celui de la création de PME (Petites et moyennes entreprises) et ETI (Entreprises de taille intermédiaire) nationales et internationales qui soient en mesure de porter une dynamique de développement au sein des territoires ruraux.

Une migration des facteurs de production vers les espaces métropolitains : entre perte d'activités et apparition d'opportunités immobilières pour les espaces ruraux « isolés »

L'enjeu lié à l'économie productive est donc central en matière d'avenir des territoires ruraux. Dans le

domaine industriel, **les conditions de maintien de l'activité en milieu rural dépendent beaucoup du contexte de mondialisation. Il s'avère donc nécessaire de se protéger de la concurrence internationale avec un cadre européen.** Il est en effet illusoire de penser que l'industrie française et européenne peut concurrencer au sein de son propre espace communautaire des produits manufacturés dont le coût de production est dérisoire et qui proviennent de pays qui n'encadrent pas le travail ou la protection de l'environnement (faibles salaires permettant à peine de se nourrir, travail des enfants, absence de normes environnementales...).

A l'échelle nationale, de 1970 aux années 2010 s'est créée une disjonction croissante entre des métropoles, devenues de plus en plus productives, et des espaces qui ont peiné à maintenir leurs activités de production. C'est ainsi qu'il existe une migration des facteurs de production vers les métropoles, qui comme évoqué précédemment, n'ont elles-mêmes pas toutes le même degré d'attractivité. La France d'aujourd'hui n'a pas récupéré les emplois perdus depuis 2007. Les seuls territoires qui ont récupéré leur nombre d'emplois perdus sont la douzaine de grandes villes françaises. Cela signifie qu'il risque d'y avoir un écart croissant entre l'ensemble des métropoles et celui des villes petites et moyennes. Cet écart va en créer un autre du point de vue des valeurs immobilières. Une partie de la population aura certainement intérêt à décrocher des métropoles vers des territoires où les valeurs immobilières seront moins chères. En effet, les prix de l'immobilier sont très intéressants dans les territoires en déprise agricole, notamment en comparaison des prix affichés dans les grandes villes. Pour les territoires en déclin et pour les petites villes bien équipées, cet effondrement prévisible des valeurs immobilières constituera peut être une opportunité (apparition de très bonnes opportunités immobilières⁷⁴).

⁷²Dominique VOLLET, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

⁷³Type d'industrie où les déchets d'une activité servent d'inputs à une autre située tout à proximité.

⁷⁴Il convient, sur ce point, d'apporter une précision importante : il n'est pas ici question de se réjouir d'une crise de l'immobilier ou des difficultés de logement qui existent au sein des grandes villes (le foncier trop cher à Paris étant un handicap pour la croissance parisienne et donc nationale), mais uniquement de constater que le prix relativement faible de l'immobilier en milieu rural et dans certaines petites villes peut constituer une opportunité pour certains ménages.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Une saturation générale de Paris et des plus grandes agglomérations représentant une opportunité pour la ruralité : identifier les activités ayant un intérêt à la dispersion

La concentration des activités et des populations autour de Paris et des très grandes villes présente des avantages... Le problème est que comme évoqué précédemment, cette dynamique qui suppose de concentrer de plus en plus atteint aujourd'hui ses limites. Cette concentration ne fonctionne plus réellement car il existe une saturation générale de la capitale (qui génère des externalités négatives). Il est donc nécessaire **d'identifier les activités qui ont un intérêt comparatif à la dispersion**. Certains secteurs d'activités ne gagnent pas en productivité lorsqu'ils sont regroupés géographiquement (les blanchisseries par exemple⁷⁴). Une partie de ces secteurs peuvent être intéressants pour générer de l'emploi de manière diffuse sur les territoires. Pour ceux où le gain de productivité est manifeste, **la spécialisation thématique des zones d'activités** (thématique et non sectorielle) peut constituer une politique à adopter. Dans ces activités qui ont un intérêt à la dispersion, il convient de ne pas oublier celles qui engendrent des externalités négatives. Par exemple, des abattoirs ne s'installeront plus à Paris, alors pourquoi ne pas implanter ce type d'activités dans les zones de faible densité ? Il convient toutefois de mesurer les possibilités de cohabitation de ces activités avec les fonctions résidentielles et de loisir des espaces ruraux⁷⁵.

Une présence des activités productives au sein de l'espace rural qui reste importante

Malgré les difficultés auxquelles font face les territoires ruraux pour maintenir l'activité productive de leurs territoires, et contrairement à une idée très répandue, les activités industrielles restent largement présentes au sein des campagnes: à l'échelle nationale, plus des deux tiers des emplois industriels sont

localisés dans les espaces périurbains et ruraux, notamment ceux relevant des industries agro-alimentaires, des biens intermédiaires, ainsi que de la construction.

Le commerce et l'artisanat sont des secteurs d'activité qui dénombrent 1 600 000 entreprises dont un tiers sont situées en zone rurale⁷⁶.

D'une manière générale, les territoires ruraux ont de nombreux atouts, comme la mixité des secteurs d'activités représentés et un tissu d'entreprises pérenne. Ainsi 45 % des entreprises créées en zone rurale sont encore en activité huit ans après (38 % pour le périurbain et 27 % pour les pôles urbains⁷⁷).

Il est également possible de constater un certain nombre de réussites pour des entreprises qui se sont installées en milieu rural alors qu'elles n'avaient a priori pas forcément d'intérêt à s'implanter à la campagne : citons l'exemple du parc Naturopôle Nutrition Santé qui est une zone économique qui a permis de créer environ 350 emplois au sein d'une commune de moins de 650 habitants (commune de Saint-Bonnet-de-Rochefort - Allier).

Une faible présence de services aux entreprises et des besoins d'accompagnement dans la transmission d'entreprises : des possibilités pour le développement de l'économie sociale et solidaire

Bien que les territoires ruraux offrent des possibilités en matière de développement économique, ils attirent proportionnellement peu les services aux entreprises, qui restent concentrés dans les zones très urbaines. Il est également d'ores et déjà possible de constater des signaux d'alarme sur la démographie des artisans et des chefs d'entreprise (population vieillissante, avec des besoins d'accompagnement liés à la transmission d'entreprises ; ou encore sur certains territoires, dans lesquels il est possible de constater une fragilisation du savoir-faire industriel par la crise)⁷⁸.

⁷⁴Jean-Yves-BECHLER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁷⁵Dominique VOLLET, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁷⁶Alain GRISSET, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁷⁷CCI FRANCE, *in contribution dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁷⁸CCI France, *in contribution dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



L'Économie Sociale et Solidaire, la redécouverte du système coopératif pour d'autres activités que l'agriculture, peut être un bon moyen pour pallier ces problèmes et pour relever un territoire en déclin⁷⁹.

Etablir des cadres de travail permettant une reconexion des entreprises avec les territoires et développer les stratégies permettant de déplacer le champ de la concurrence

Un autre problème pour le monde rural est que les lieux de décisions économiques leur échappent et sont situés sur d'autres territoires, notamment concernant la grande industrie. Ainsi, les décideurs économiques effectuent des arbitrages sans connaître les lieux où sont implantées leurs chaînes de production. Ces décideurs ont donc perdu la connaissance du potentiel des territoires. Les grands groupes auraient très certainement à gagner s'ils développaient leur capacité à négocier localement. Il est nécessaire de donner à ces firmes des cadres de travail qui leur permettraient d'envisager **une reconexion avec le territoire**. Une nouvelle fois, cette reconnexion serait bénéfique pour l'entreprise⁸⁰.

La mise en place d'une stratégie de « **Panier de biens et de services**⁸¹ » peut permettre de renforcer la compétitivité d'un territoire rural en déplaçant le champ de la concurrence et en jouant sur les complémentarités entre activités. Par exemple, dans les Baronnies ou l'Aubrac, la structuration des producteurs a permis de développer de manière simultanée l'agriculture, des filières industrielles, et le tourisme, qui a pour sa part largement contribué à valoriser les atouts notamment environnementaux du territoire. D'autres territoires connaissent plus de difficultés pour se structurer et fédérer les différents acteurs pour valoriser les atouts environnementaux de manière complémentaire. Ainsi, le « panier de biens et services » permet aux touristes d'être davantage attirés par un territoire car ils y trouvent un ensemble de biens et services qu'ils perçoivent très bien et qui apparaissent comme complémentaires. L'action pu-

blique peut accompagner cette structuration qui demande des coopérations très fortes et diversifiées.

Néanmoins, si la diversification des activités, notamment celle des producteurs est à soutenir, il convient de veiller à ne pas soutenir certaines professions au détriment d'autres : actuellement, des distorsions de concurrence peuvent apparaître entre professions (notamment en matière d'avantages fiscaux et d'accès aux aides européennes). Afin de maintenir le tissu économique local, il apparaît important de mettre en place **une égalité de traitement fiscal et réglementaire** en allant vers une harmonisation des dispositifs.

Des règles qui ne permettent pas de combler les handicaps liés à l'installation d'activités en milieu rural

Au sein de la ruralité et des petits centres urbains se posent des enjeux de développement économique qui sont pour partie liés à des raisons d'ordre réglementaire : les règles européennes ne permettent pas d'encourager et de soutenir le développement de PME ou PMI sur des sites où elles auraient a priori moins de raisons de s'installer qu'ailleurs (c'est-à-dire sur des territoires éloignés des axes de communication, des centres de décisions et de relations...). Une PME implantée en milieu rural ne trouvera pas aussi aisément un crédit bailleur que si elle va se localiser à proximité d'une grande ville. Dans le contexte réglementaire actuel, il n'est pas possible d'apporter une aide publique permettant de compenser ces handicaps liés à l'éloignement des grandes villes et des axes de communication. Si l'objectif est de développer des entreprises sur l'ensemble du territoire national, il est nécessaire que des sociétés implantées dans des « espaces peu dynamiques » puissent disposer d'aides qui soient plus conséquentes qu'ailleurs⁸².

Les règles qui sont en cours d'élaboration par l'Union européenne et qui comportent les notions de « Régions en développement » et de « Régions

⁷⁹Claude DEVES, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

⁸⁰Patrice JOLY, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

⁸¹Dominique VOLLET, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

⁸²Martin MALVY, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



en transition » vont avoir un impact sur l'aménagement du territoire.

Une Région en développement se verra interdire un certain nombre d'interventions, notamment en matière économique : elle sera probablement privée des zones AFR (zones d'aides à finalité régionale) qui permettent de majorer des aides. Or, la Région peut être en développement dans sa globalité sans que tout le territoire régional soit dans cette situation. Une Région en développement peut l'être grâce à une grande ville qui a un poids économique important et qui dispose d'un PIB/habitant élevé, alors que, dans le même temps, le reste de cette même Région peut avoir des caractéristiques qui se rapprochent davantage des critères liés à la notion de Région en transition : c'est par exemple le cas de la Région Midi-Pyrénées avec Toulouse. Autre exemple, la Bourgogne est une Région en transition mais la Nièvre dispose au final de peu de moyens qui lui sont attribués comparé à d'autres espaces de la Région. Cette approche risque donc de pénaliser les PME rurales qui sont localisées au sein des Régions en développement. Des Régions dont le développement n'est pas homogène sur leur territoire vont donc être limitées dans leurs possibilités d'intervention en faveur de la ruralité. Il est donc nécessaire de s'intéresser à la possibilité de faire évoluer les politiques européennes et nationales en ayant à l'idée qu'une politique d'aménagement du territoire est inégalitaire par nature, et qu'il faut soutenir de manière plus intense les initiatives de certains territoires⁸³. C'est ainsi que concernant les zonages à finalité régionale (AFR), il existe un vrai débat sur leur définition. Pourquoi ne pas modifier le critère de continuité géographique et démographique qui concentre les AFR sur les grands axes tels que l'A71 ou la RN145 dans l'Allier ?

L'accès au crédit, au capital, est une difficulté pour les territoires ruraux. La mobilisation de l'épargne locale est importante pour développer les activités. Le problème est que les banques ne font pas

confiance aux territoires ruraux qui ont des marchés plus limités que les espaces de grande concentration urbaine.

Pour remédier à ce problème plusieurs pistes sont envisageables:

- la mobilisation de fonds européens (mais comme évoqué précédemment, il est regrettable que les fonds européens ne tiennent pas compte des disparités territoriales aux échelles infranationale et infrarégionale).

- la mobilisation de l'épargne locale à travers les ci-gales (cette piste semble intéressante dans le sens où le citoyen en milieu rural est peut-être davantage attaché aux entreprises de son territoire que le citoyen vivant dans une grande ville⁸⁴).

- instaurer une obligation pour chaque organisme bancaire de réinvestir localement une part de l'épargne collectée localement, soit en crédit aux collectivités et PME, soit en micro-crédit.

- les nouveaux outils tels que la Banque Publique d'Investissement (BPI France) sont également des éléments intéressants pour permettre le développement économique des territoires ruraux.

Autre point, le sentiment de défiance vis-à-vis de l'Europe est nourri par le fait que cette dernière ne protège pas forcément l'industrie, l'agriculture, l'artisanat... Parmi les exemples de produits industriels, citons le cas de l'activité coutelière : en l'absence de possibilité de protection, des copies des couteaux dits de « Laguiole » en Aveyron peuvent être fabriqués en Asie et vendus sur place sans une possibilité effective d'identifier aisément l'origine du produit. Des cadres réglementaires doivent pouvoir être mis en place pour protéger une production locale certifiée.

⁸³Idem

⁸⁴Patrice JOLY, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Profiter de l'émergence de nouvelles formes de travail et des possibilités de « captation d'activités économiques »

Si les espaces ruraux ont connu un développement de leurs fonctions récréatives, un autre phénomène apparaît : parallèlement à un effondrement des professions non-salariées « traditionnelles » (commerçants, artisans et agriculteurs) est apparue en France une montée en puissance d'autres professions non-salariées (consultants, médecins, infirmières, architectes...). Néanmoins, cette montée en puissance n'a pas compensé la perte du nombre d'emplois non-salariés « traditionnels ».

Depuis 2003, la baisse des non-salariés dans les domaines « traditionnels » a touché à sa fin et actuellement le nombre de ces non-salariés augmente de nouveau. Il y a donc une croissance du nombre de non-salariés en France. L'augmentation du nombre de personnes exerçant ces métiers (qu'ils soient traditionnels ou du type consultant) entraîne une sorte de nouveau rapport au territoire. Il est possible de vivre à la campagne, d'y travailler quelques jours par semaine et de se rendre à Paris ou à Lyon lorsque cela s'avère nécessaire.

Pour ne citer qu'un exemple, Paris est connu pour la lutherie et la menuiserie fine, mais il n'est aujourd'hui plus possible d'effectuer la totalité de ces activités dans la capitale car les prix de l'immobilier sont trop élevés pour les entreprises de ces secteurs. Il est donc envisageable de disposer d'un point de vente à Paris et d'assurer la fabrication des instruments de musique dans des locaux situés en province. Il y a donc énormément de métiers qui aujourd'hui permettent d'habiter dans le monde rural et d'aller travailler de temps en temps à Paris.

L'espace rural est donc caractérisé par l'installation de retraités et par le développement des activités touristiques, mais également par l'installation d'actifs dont le métier permet de travailler par intermittence à la campagne et au sein d'une grande ville. Il existe dans la Drôme provençale des actifs travaillant à Paris⁸⁵, mais également à Londres et Amsterdam.

Pour les territoires ruraux et en particulier ceux qui sont bien équipés et bien desservis (proche d'une autoroute, d'une gare...), il semble opportun de s'intéresser aux actifs indépendants non-salariés. Ces professionnels ont souvent besoin de locaux pour travailler et pour se loger. Du point de vue de l'activité, il existe une possibilité de rebond des territoires ruraux à la condition qu'ils parviennent à capter ces « nouveaux types d'actifs ».

Une autre piste de travail consiste à se demander ce que les populations locales ont su faire dans le passé. Il y a un **inventaire des savoir-faire locaux ou plutôt une gestion territoriale des compétences** à élaborer. Cet inventaire peut permettre d'attirer des travailleurs au sein d'un territoire.

Les territoires peuvent également créer les conditions d'une « captation d'activités économiques ». Par exemple, afin de renforcer le tissu économique local, une centaine d'entreprises des Côtes-d'Armor ont créé un cercle visant à attirer des entreprises. Une par an. Concrètement les entreprises costarmoricaines partagent un financement d'environ 100 000 euros/an (soit 2 500 euros/entreprise) pour financer un projet. Forts de projets locaux, ils interpellent des entreprises qui voulaient s'implanter en région parisienne, présentes sur une liste de projets d'une agence de développement parisienne et qui n'avaient pas trouvé de financeur dans la capitale. Ils viennent d'inaugurer leurs premières réalisations. Ce financement d'un projet qui permet de renforcer l'économie locale et d'attirer des activités doit être accompagné d'une politique d'accueil global qui mette en avant les atouts du territoire⁸⁶.

⁸⁵L'observation de la carte des personnes dont l'emploi est déclaré en Ile-de-France mais dont le lieu de résidence se situe en dehors de la région francilienne aboutit à une répartition de ces personnes sur l'ensemble du territoire national.

⁸⁶Jean VIARD, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Prendre en compte les situations individuelles des populations : s'occuper du non isolement des individus vis-à-vis du reste de la société

Si l'accueil de nouvelles populations au sein des territoires ruraux vise à répondre au désir de campagne de certains individus et à maintenir une forme de cohésion sociale, un équilibre, au sein de l'espace national, il est cependant essentiel de considérer avec la plus haute importance les situations individuelles des populations en situation « d'urgence » vis-à-vis de l'accès à l'emploi et plus globalement d'insertion sociale. Ces populations peuvent être implantées au sein des campagnes depuis toujours ou être des nouveaux arrivants. En effet, en milieu rural, les personnes sans activité professionnelle représentent 30% des arrivées d'adultes de 15 à 64 ans (c'est-à-dire d'âge actif)⁸⁷.

A l'image de certains ruraux, beaucoup de néo-ruraux sont également en situation de difficultés financières. Par exemple, il a été mis en place dans certains territoires des politiques d'accueil de populations jeunes. Le problème est qu'un grand nombre de jeunes qui se sont installés fait aujourd'hui face à d'importantes difficultés. Un travail sur ces questions a été engagé par certains PNR.

Il faut accepter les nouveaux emplois qui peuvent potentiellement être créés. En période de crise, comme celle que la France connaît actuellement, et dans le cadre de restructurations économiques, les actifs les plus qualifiés conserveront ou retrouveront un emploi, car le marché du travail va les « absorber ». Il est possible de considérer que ces personnes représentent environ 1/3 des actifs. Le deuxième tiers, c'est-à-dire les personnes ayant un « emploi intermédiaire », doivent parfois être accompagnées en cas de perte d'emploi mais elles finissent par

retrouver du travail⁸⁸. En revanche, le dernier tiers, qui comprend les personnes les moins qualifiées et les plus vulnérables sur le marché du travail, se retrouvent face à un véritable problème d'accès ou de retour à l'emploi (immobilité géographique et professionnelle, besoin de formation très important, etc.). Si rien n'est fait, le jour où ce troisième tiers va arriver au terme des indemnités par l'assurance chômage, les problèmes sociaux se poseront avec beaucoup d'acuité. La question qu'il faut alors se poser est celle de l'égalité sociale. En matière d'accès à l'emploi, il existe davantage de possibilités par la mobilité de la main-d'œuvre et des populations que par la mobilité du capital. Or, beaucoup de ménages modestes n'ont pas de réelles possibilités de changer de territoire (ni parfois l'envie). De plus, « abandonner des territoires » par une fuite d'une large partie de la population reviendrait à mettre en place une politique de « déménagement du territoire » et de renforcement encore accru de la concentration dans les grands centres urbains ; concentration excessive qui conduit comme évoqué précédemment à des difficultés socio-économiques, environnementales, ...

D'une manière plus globale, il serait envisageable d'aller vers une logique de « socialisation des territoires⁸⁹ ». Aujourd'hui les territoires sont globalement bien désenclavés et leur niveau d'accessibilité est plutôt satisfaisant^{90,91,92}. Il est nécessaire de passer à la phase suivante : il faut se préoccuper du non isolement des populations d'un territoire vis-à-vis du reste de la société. Il n'est pas acceptable que des populations restent bloquées au sein d'espaces ruraux reculés (cela vaut aussi pour les espaces urbains type « ghettos »). Pour cela il est nécessaire que les populations de ces territoires disposent d'accès à l'information (numérique, etc. ...), à la culture, à la mobilité économique et professionnelle, à la modernité et au bien-être.

⁸⁷SENAT, *Rapport d'information sur l'avenir des campagnes*, février 2013

⁸⁸Il est vrai parfois sur un emploi moins qualifié.

⁸⁹Stéphane LE FOLL, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF

⁹⁰En matière d'accès à un échangeur autoroutier à plus ou moins 45 minutes de son lieu de résidence, le territoire français est plutôt bien desservi (même si il existe encore quelques zones où ce temps d'accès est supérieur à 45 minutes).

⁹¹Même s'il reste encore des territoires à désenclaver comme au cœur du Massif Central (Cantal, Haute-Loire...), et que les dessertes ferroviaires grandes lignes doivent être au centre de toutes les attentions.

⁹²En considérant l'augmentation du prix du pétrole, mais également le fait que les individus continueront à se déplacer, il apparaît ici de plus en plus urgent de développer et généraliser « les véhicules et moyens de transport ne fonctionnant pas à base de pétrole ».



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Développer les connaissances sur l'évolution des populations ⁹³ ?

Il y a eu une crise de grande ampleur en Lorraine depuis 30 ans, mais aucune analyse ne permet de savoir ce que sont devenues toutes les personnes qui ont subi cette crise. Il serait pourtant souhaitable de regarder où ces personnes vivent, travaillent, leur type de qualification, de contrat de travail, de rémunération... S'il était possible de suivre le parcours de ces populations au fil des années, cela permettrait, à partir de 5, 10, 15 ou 20 ans de recul, d'évaluer la situation des populations ayant subi les différentes crises qu'a connu le territoire français. La Sécurité Sociale dispose de ces données mais elles ne sont pas mises au service des analystes⁹⁴. Grâce à l'INSEE, il est possible de suivre et d'analyser l'évolution des territoires. En revanche, il n'est pas possible de connaître l'évolution des populations : l'enjeu de cette analyse consiste pourtant à la prise en compte des individus dans l'élaboration des politiques de développement.

Désenclavement des territoires

Les moyens de communication et de transport sont une composante essentielle du développement des territoires, néanmoins il convient d'apporter quelques précisions.

Comme évoqué précédemment, le territoire français est globalement plutôt bien désenclavé. En matière d'accès à un échangeur autoroutier à plus ou moins 45 minutes de son lieu de résidence, le territoire français est plutôt bien desservi (même si il existe encore quelques zones où ce temps d'accès est supérieur à 45 minutes).

Le désenclavement peut être un atout, mais avoir aussi des inconvénients : des territoires ont bénéficié de connexions sans que le bilan soit probant. Par exemple, l'arrivée du TGV à Saint-Malo a engendré une montée des prix du foncier, sans stimuler un processus de développement véritablement meilleur.

Pour remonter plus loin dans le passé, si l'électrification de certaines lignes de chemin de fer a permis d'obtenir des gains de temps, cela-a-t-il permis d'engendrer systématiquement des processus de développement le long des axes concernés ?

Bénéficier d'un désenclavement sans l'accompagner d'un fort projet de développement local ne transforme pas la situation d'un territoire. Par exemple, le Creusot bénéficie d'une gare TGV depuis 1981 et est donc connecté au réseau LGV. Néanmoins, la population de l'agglomération a diminué.

A l'inverse, il existe des territoires relativement enclavés qui connaissent de véritables réussites. Par exemple, la Vendée s'est développée avant même d'être désenclavée par autoroute (à l'exemple de Fleury-Michon, Bénéteau ou Sodebo) et Carhaix-Plouguer a réussi de façon magistrale son festival des vieilles charrues malgré son enclavement. Pour être à l'origine d'un processus de développement, **le désenclavement doit donc être accompagné d'un véritable projet local.**

Si le développement des LGV semble être un atout pour la France et a permis d'attirer de nouvelles populations dans certains territoires comme ceux du Sud-Est par exemple, le TGV ne devient financièrement équilibré qu'entre très grandes agglomérations : même la LGV Paris-Strasbourg n'est pas à l'équilibre financier ; elle n'a de sens que parce qu'elle est européenne, desservant le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse (qui a contribué à financer des infrastructures de LGV sur la partie française). Une LGV Paris-Clermont, même si on est en droit de la souhaiter, ne peut pas être rentable seule, sans l'intérêt économique du doublement de la ligne Paris-Lyon lorsqu'elle sera saturée. De même, il est fréquent qu'il n'y ait pas d'arbitrage entre deux villes qui sont potentiellement situées sur le tracé d'une LGV (exemple de Metz et Nancy). Faute d'accord politique, le résultat final aboutit souvent à la création de « gares betteraves » qui ne répondent pas aux besoins de mobilité des individus, n'engendrent pas ou très peu de dynamique

⁹³ Il est évident que la mise à disposition de données sur l'évolution des populations doit s'effectuer dans un cadre strictement défini dans le cadre d'un travail à effectuer avec la CNIL.

⁹⁴ Laurent DAVEZIES, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



de développement, et favorisent le développement des mobilités pendulaires, voire de l'étalement urbain (stratégie résidentielle des ménages souhaitant aller s'installer proche de la gare LGV). Il faut garder à l'esprit qu'à l'origine le TGV a été conçu pour relier entre elles les plus grandes agglomérations. Dès lors, la question qui se pose est la suivante : le coût, notamment pour les collectivités territoriales, en investissement puis en déficit de fonctionnement, d'une telle ligne ne serait-il pas mieux utile à d'autres fins ? C'est le choix qui a été fait par le gouvernement suite à la remise du rapport DURON en juillet 2013 : privilégier la mobilité du quotidien. Un problème est que, depuis les années 1980, semblent coexister deux SNCF qui paraissent travailler en parallèle, donc guère se rencontrer : celle du TGV et celle des lignes classiques. Un impératif est de mettre en synergie les réseaux qui se doivent d'être complémentaires.

Du côté des équipements aéroportuaires, nombre d'aéroports ont été défensifs, comme celui de Limoges dont le coût pour les collectivités territoriales était fort élevé. Il était évident que, par exemple, en dépit d'un surcoût élevé, le maintien de la présence de LEGRAND à Limoges imposait le maintien de l'aéroport dans une ville à l'écart des LGV. Depuis l'essor des compagnies à tarif réduit, l'aéroport peut être offensif⁹⁵.

Mais l'essentiel est de toujours **adopter une réflexion multimodale**. Par exemple, l'Auvergne est totalement désenclavée jusqu'à Lyon depuis début 2013 par l'A89, mais lorsque cette autoroute arrive à Lyon, c'est un goulot d'étranglement. Cela signifie que la multimodalité et l'interconnexion de l'A89 avec l'agglomération lyonnaise n'ont pas été pensées en amont⁹⁶.

C'est dans ce cadre que la connexion des espaces ruraux au reste du territoire national nécessite dans tous les cas un maintien des liaisons ferroviaires

grandes lignes à partir des gares des petites villes. Pour ce qui est de la route, il semble important de revoir le classement du réseau routier pour assurer l'existence d'itinéraires de désenclavement reliant à minima les chefs-lieux de département entre eux.

Au-delà des questions d'infrastructures se pose la problématique de la coordination des AOT (Autorités organisatrices de transport). Il est indispensable que la loi instaure **des conférences permanentes des AOT**. Il est même envisageable de créer des Syndicats mixtes d'AOT permettant de prendre en compte l'ensemble de la chaîne des déplacements. Renforçons la multimodalité et l'intermodalité à travers une mise en cohérence des tarifications, la création de systèmes uniques de billetterie... Dans ce domaine encore, le numérique peut constituer un outil performant de développement de l'intermodalité.

Vers de nouvelles possibilités de développement⁹⁷ : l'opportunité de la révolution numérique

Le numérique : une opportunité de relocalisation du développement au sein des campagnes

Si d'une manière générale les réseaux (routiers, ferroviaires, aérien, télévision...) créent à la fois de la concentration et de la désertification, le réseau numérique tel qu'il se développe depuis une vingtaine d'années est probablement en train de redistribuer beaucoup de cartes du développement territorial. C'est une chance immense pour les espaces ruraux, notamment pour les plus isolés. En effet, la révolution numérique, également connue sous le nom de révolution digitale, laisse présager une possible redistribution de la population sur l'ensemble du territoire national. Le numérique modifie les rapports à l'espace et au temps : le monde est aujourd'hui davantage « horizontal » que par le passé (il est possible de communiquer depuis Vichy, Tulle ou Epinal vers la Chine sans passer par Paris, mais directement grâce aux TIC⁹⁸). Plus la société sera horizon-

⁹⁵ Il s'agit ici d'une vision de très long terme : comme pour la mobilité terrestre, l'invention et la généralisation de l'avion peu ou pas consommateur de pétrole est un élément qui rend plus ou moins viable cette affirmation.

⁹⁶ Gérard François DUMONT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁹⁷ Bernard STIEGLER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

⁹⁸ Jean VIARD, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Plus les territoires ruraux vont avoir une chance de se développer. Attirer les nouveaux travailleurs indépendants ou même développer la possibilité d'accueillir des activités tertiaires, de recherche, ... de haut niveau au sein des territoires ruraux constituent des possibilités qui sont très largement dépendantes de l'accès actuel et à venir au TIC (ainsi qu'à la mise en place de politiques de transport intégrées).

Le numérique bouleverse donc les territoires, il change l'organisation du travail. Un modèle économique basé sur la contribution de la « société connaissante » est en train d'émerger. S'il apparaît fondamental de développer les réseaux et usages numériques, cela n'est absolument pas suffisant, il est nécessaire d'aller plus loin. Il est indispensable de produire du modèle de développement autour du numérique. En effet, développer du réseau est important, mais, si il n'y pas de politique pour l'accompagner son développement n'aura que peu d'impact, ce sont même les aspects négatifs qui prendront le dessus et cela peut avoir des conséquences néfastes. Actuellement, Google « exploite » la France depuis les Etats-Unis et c'est une masse colossale d'emplois et de fiscalité qui échappe à la France. Autre exemple, *Amazon* bénéficie des largesses fiscales du Luxembourg pour capter de la richesse pourtant créée en France. La question de l'harmonisation fiscale et sociale en Europe apparaît dans ce dernier exemple comme un véritable enjeu. Parallèlement, être capable de créer des réseaux locaux et du modèle de développement autour du numérique ouvrirait la possibilité de créer des cercles vertueux. Certaines personnes sont en mesure de mettre en place ce type d'initiative, mais cela ne se fait pas encore faute d'accompagnement et de soutien politique fort. Il faut une politique numérique qui permette la relocalisation du développement et qui évite les « courts-circuits » au sein des réseaux.

Le numérique peut aussi être un outil au service du développement des circuits courts, notamment dans le domaine de l'agriculture. Autre possibilité : au sein de n'importe quelle petite ville, il serait possible de

mettre en place des projets d'aménagement qui contiennent tous un volet et des équipements numériques ayant des capacités de réticulation (système informatique « intelligent »).

Développer l'expérimentation autour des modèles de développement liés au numérique

Il apparaît donc essentiel de se donner les moyens d'expérimenter de manière sérieuse ces nouveaux modèles de développement. Pour se faire, il est nécessaire de mettre en place des **zones franches** permettant de s'affranchir de certains blocages liés au droit, à la fiscalité, etc.... Mettons en place de véritables **protocoles scientifiques et des modes d'expérimentations et de formations** qui associent des élus, des scientifiques⁹⁹, des entreprises, les populations... Des cycles de formation de haut niveau à ce « nouveau logiciel du développement » doivent être instaurés en se basant sur les compétences de personnes reconnues dans leur domaine. Il y a en ce sens un travail à effectuer avec le CNFPT¹⁰⁰.

Le déploiement des réseaux et infrastructures numériques au sein de l'espace rural : une priorité nécessaire de l'aménagement du territoire

Comme évoqué dans les paragraphes précédents, le numérique constitue donc un enjeu central : la France ne disposera pas de politique d'aménagement du territoire digne de ce nom tant qu'il n'y aura pas d'égalité des territoires en matière de numérique. Cette affirmation n'empêche pas de se poser la question suivante : a-t-on et aura-t-on besoin du Très Haut Débit partout, le Haut-Débit ne peut-il pas être suffisant ? Actuellement, il est certain que le haut-débit répond à la majeure partie des besoins, mais qu'en sera-t-il dans 10, 20 ou 30 ans ?

Un des problèmes majeurs concernant le déploiement du réseau THD est son coût très élevé qui engendrera un temps de déploiement sur une longue période. Or la société et les usages évoluent très vite

⁹⁹Document à consulter sur les rapports entre élus et intellectuels : Esther BENBASSA, Sénatrice EELV, Le politique et l'intellectuel, une mésalliance ?, mai 2013.

¹⁰⁰Bernard STIEGLER, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



et la ruralité d'aujourd'hui fait face à de fortes exigences urbaines. L'histoire rappelle que les territoires qui ne bénéficiaient pas du téléphone automatique lorsque celui-ci a été mis en service, ont subi de forts handicaps de développement¹⁰¹. Il ne faut pas se résigner à déployer le réseau THD en 30 ou 40 ans¹⁰². Il est nécessaire de trouver un moyen d'amener très rapidement ce service aux populations et aux entreprises. Les opérateurs affichent des déclarations d'intention qui permettraient de couvrir 60% de la population française en fibre optique. La couverture des 40% de la population restante constitue l'un des enjeux fondamentaux de l'aménagement du territoire pour les années à venir. Il faut que les modèles qui sont mis en place n'oublient pas d'intégrer les espaces peu denses. Afin d'éviter qu'une nouvelle fracture territoriale ne s'engage, l'équipement numérique des territoires ruraux doit donc s'effectuer le plus rapidement possible. L'État commet avec le numérique les mêmes discriminations territoriales qu'avec le téléphone automatique dans le passé. La stratégie nationale d'aménagement du territoire de l'État doit être centrée d'abord sur l'égalité des territoires en matière numérique. L'État ne doit pas se défaire dans ce domaine, sauf à avouer qu'il n'a pas (ou plus) de politique d'aménagement du territoire. Pour les maires ruraux, l'équipement en Très-Haut-Débit des territoires est même devenu une priorité¹⁰³¹⁰⁴. L'exemple de l'Auvergne et du réseau d'initiative publique établi en partenariat avec les Départements de la Région, et conclu en 2013 pour le déploiement du THD sur l'ensemble du territoire d'ici 2025 est significatif en la matière.

Déploiement des réseaux numériques : l'exemple de l'Argentine¹⁰⁵

Concernant le déploiement des infrastructures et réseaux numériques, l'exemple de l'Argentine peut être cité : au cœur de la Patagonie, des acteurs éco-

nomiques privés ont investi dans les réseaux : des coopératives électriques et agricoles se sont chargées de mettre en place les infrastructures numériques nécessaires à leur propre activité. Ce déploiement a ensuite bénéficié à l'ensemble du territoire.

Considérer l'agriculture et l'ensemble des biens écologiques comme des sources de développement en devenir

La nouvelle révolution agricole : les campagnes au cœur d'un enjeu majeur

Les territoires ruraux vont être au cœur de la nécessaire « nouvelle révolution agricole » à venir qui constitue un enjeu et un défi majeurs : l'idéologie d'une économie centrée sur les énergies fossiles est vouée, si ce n'est à disparaître, à s'estomper. Il est aujourd'hui nécessaire de passer à celle du « faire pousser » : il faut coupler l'agriculture avec le secteur des sciences. Le développement de cette nouvelle agriculture est à inventer et il s'agit d'un secteur d'avenir : il n'est pas uniquement question de faire de la micro-agriculture pour nourrir 9 milliards d'humains, mais également pour assurer les besoins en chauffage, en habillement, ... et pour développer la proximité, transmettre de nouvelles valeurs, de nouvelles manières d'agir et de produire aux échelles locales¹⁰⁶. C'est un nouvel enjeu qui se présente et il est alors important de l'anticiper. Le développement de la poly-agriculture autour des villes doit être encouragé et soutenu.

Il s'agit également de préparer de nouveaux cycles de développement : est-ce que dans trente ans l'AOP Roquefort se vendra aussi bien qu'aujourd'hui ? Il existe des cycles de développement et il ne faut pas considérer que lorsqu'une ressource est disponible elle est acquise. Il est alors nécessaire de penser les ressources de demain : Il existe notamment des

¹⁰¹ Gérard-François DUMONT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹⁰² Martin MALVY, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹⁰³ Vanik BERBERIAN, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹⁰⁴ Dans le cadre de Ruralitic, l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) a effectué un sondage auprès des maires ruraux : le très haut débit est arrivé en tête des priorités alors que des services publics comme La Poste étaient relayés dans les dernières positions.

¹⁰⁵ Laurence BARTHE, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹⁰⁶ Cf. « Politique de civilisation » d'Edgard MORIN.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



ressources dans le domaine énergétique (forêt, bois, éolien, solaire). Ce sont des secteurs qui ne sont pas structurés, alors que les territoires ruraux ont une carte à jouer en ce domaine. Cela suppose une coordination des collectivités territoriales avec les acteurs privés, de la recherche...

Tout ce qui relève des « biens écologiques » remplit une fonction globale pour la société. Ces biens écologiques constituent un important potentiel et peuvent être à l'origine de véritables secteurs d'activités. Par exemple, beaucoup de réflexions ont été menées dans les territoires ruraux autour des services, mais il semble judicieux de s'intéresser également aux services aux espaces, de gestion des espaces (services publics, parapublics et privés). Il y a ici un secteur d'activité porteur à explorer.

Réenvisager la question foncière

Il apparaît important de réenvisager la question foncière, l'objectif étant d'arriver à sortir de la logique de concentration de la propriété foncière agricole et de résoudre le problème du morcellement de la propriété forestière. Si tel n'est pas le cas, il subsistera des blocages très importants au développement de l'activité agricole et de gestion foncière. La structuration de la filière bois constitue un bon exemple pour illustrer en partie ces problèmes. Si cette filière bénéficie d'un véritable potentiel au sein du monde rural, le principal problème de sa structuration se situe dans le morcellement de la propriété qui ne permet pas d'exploiter le bois de manière efficace. Le développement de l'activité économique forestière doit dépasser les « activités traditionnelles » de l'exploitation forestière et se focaliser également sur la production de matériaux et d'énergie.

Agriculture et environnement : valoriser les terroirs

Il est nécessaire de s'interroger sur la question de l'évolution des fonctions productives agricoles. Il faut

que l'environnement ne soit pas la contrainte à intégrer dans cette activité : comment la production agricole peut être un service rendu au milieu environnemental ? Comment peut-on avoir une agriculture à la fois intensive et respectueuse de l'environnement ? Les producteurs qui travaillent pour développer de la production de qualité font des efforts, ils intègrent les enjeux de protection environnementale, mais ils n'en tirent pas forcément de revenu supplémentaire. De plus la stagnation voire la baisse générale du pouvoir d'achat des ménages n'encourage pas les producteurs à tendre vers cette production de qualité. L'environnement peut être facteur de développement que s'il existe un surcroît de structuration des producteurs entre eux. Les différentes AOP (Appellations d'origine protégée) et exploitants qui les composent doivent pouvoir travailler ensemble. L'action publique doit aider les agriculteurs à se structurer entre eux et en réseaux. L'enjeu se situe également dans la nécessité de valoriser localement les productions. Il y a un besoin de les transformer sur place pour apporter de la valeur ajoutée sur le territoire. En Auvergne par exemple, les entreprises agroalimentaires ne sont globalement pas suffisamment performantes en matière de création de valeur ajoutée¹⁰⁷. Dans le département de la Haute-Loire, il n'y a pas d'AOP pour le lait produit à l'herbe, ce qui tire les prix vers le bas puisque cette production laitière se retrouve en concurrence avec le marché mondial. Dans la perspective de la fin des quotas laitiers, si un travail pour l'obtention d'une reconnaissance (type BIO) est réalisé, cela permettra de sécuriser les débouchés et engendra une augmentation de la valeur ajoutée¹⁰⁸.

Globalement, pour les territoires ruraux, les éléments de compétitivité hors prix, c'est-à-dire les terroirs essentiellement, constituent des opportunités. Par exemple, la valorisation du lait de montagne est en cours dans le Massif Central : un marché pourrait exister et il s'agit donc d'organiser et de structurer davantage ce secteur. Il y a possibilité de

¹⁰⁷Si, par la conjonction de différentes raisons (structuration de la filière, notoriété insuffisante), certaines AOP rencontrent de véritables difficultés pour tirer une valeur ajoutée, il est toutefois nécessaire de souligner que d'autres AOP comme les fromages de Salers ou de Saint-Nectaire s'en tirent très bien.

¹⁰⁸René SOUCHON, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



structuration et de valorisation des ressources naturelles sur de grandes échelles de volume et sur des produits de consommation courante qui sont vendus en supermarché (l'objectif est de créer de la valeur ajoutée sur des produits qui ne sont pas considérés comme étant « de luxe »)¹⁰⁹.

Politiques d'installation de nouveaux agriculteurs : créer des pépinières

Concernant les politiques d'installation, l'enjeu est au renouvellement des générations d'agriculteurs. Ce nécessaire renouvellement social de la population agricole ne passe pas uniquement par la transmission d'une exploitation de père en fils. Pour accompagner l'évolution de ce secteur, les centres de formation adultes et lycées agricoles sont essentiels. De même, un changement important va survenir dans la manière d'attribuer les aides à l'installation : le critère permettant d'obtenir ces aides ne sera plus lié à la surface minimale d'installation, mais à l'activité minimale d'installation (AMI), ce qui semble plus pertinent économiquement. Une part du premier pilier de la PAC sera consacrée au soutien des jeunes agriculteurs qui ont un projet d'installation.

Créons des pépinières de jeunes agriculteurs et favorisons le développement de l'agriculture de proximité. En effet, beaucoup de pépinières d'entreprises ont été créées, pourquoi ne pas le faire pour les agriculteurs ? Il apparaît important de structurer des réseaux de jeunes agriculteurs : l'exemple de ceux constitués autour de Carpentras (Vaucluse) est intéressant.

Multiplier les conditions économiques de production d'énergies renouvelables

Le secteur énergétique dispose d'un fort potentiel de développement au sein des campagnes, il est donc essentiel de multiplier les conditions économiques de production d'énergies renouvelables : la méthanisation à travers l'agriculture, les bio-énergies qu'il est possible de travailler grâce aux forêts...

97% de la production d'énergies renouvelables est

raccordée au réseau électrique. Le problème est que les lieux de production de ces énergies sont très inégalement répartis sur le territoire (éolien dans l'Ouest, photovoltaïque dans le Sud...). L'implantation de ces projets ne s'effectue souvent pas en fonction des besoins, il s'agit surtout d'une approche spéculative dans des espaces où le foncier n'est pas cher.

Dans la loi de transition énergétique il serait important que les projets d'intérêt général puissent être « dopés ». Aujourd'hui, c'est impossible de donner une priorité à ces projets car il y a obligation de traiter tous les acteurs en fonction de leur ordre d'arrivée.

Le développement de la méthanisation semble davantage pertinent que celui des énergies intermittentes. Un méthaniseur bien géré assure une production continue d'électricité et constitue un élément pertinent pour la gestion du réseau. De plus, c'est une ressource non délocalisable. La Communauté de communes du Mené en Bretagne est en avance sur ces questions. Toujours concernant la méthanisation, le ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt a engagé une réflexion : il en est ressorti qu'à partir d'une production de 1000 tonnes de « déchets verts » apparaît un important potentiel de méthanisation. Il faut arriver à combiner la gestion des déchets de l'agriculture avec celle des déchets verts des EPCI¹¹⁰.

En revanche, le photovoltaïque s'avère souvent être inefficace en matière de production électrique : par exemple, des champs de panneaux photovoltaïques qui produisent de l'électricité à midi au mois d'août dans le Cantal ne servent à rien car il n'y pas de besoin particulier en électricité à ce moment-là. Inversement, en début de soirée au mois de janvier, les panneaux ne produisent rien alors que le besoin est important. De plus la filière européenne en matière de photovoltaïque s'est effondrée. C'est la Chine qui domine totalement le marché. Or, en matière économique, l'un des enjeux principaux reste le soutien aux entreprises françaises. Pourquoi ne pas adopter une politique similaire à l'Allemagne qui viserait d'abord à soutenir les entreprises françaises ? (il est possible d'être « euro-compatible » en faisant de la

¹⁰⁹ Jean-Yves BECHLER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹¹⁰ Stéphane LE FOLL, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



La structuration de la filière bois : une réponse contre la précarité énergétique de certaines personnes ?

Au-delà de l'aspect purement économique, la structuration de la filière bois pourra probablement à l'avenir participer à la lutte contre la précarité énergétique. Il semble en effet nécessaire de réinventer de nouvelles formes de solidarités locales pour lutter contre la précarité énergétique. Par exemple, il arrive que des agriculteurs fournissent en bois des personnes âgées pour que ces dernières puissent chauffer leur maison (quelquefois en échange du prêt d'un terrain par exemple). Lorsque l'agriculteur prend sa retraite il n'y a plus personne pour fournir du bois et la personne âgée est obligée de basculer vers l'électricité, ce qui engendre souvent des coûts très élevés quand il s'agit de vieilles maisons mal isolées. Il faut donc recréer une filière bois qui permettrait de maintenir la solidarité, qui pourrait créer des emplois et donnerait la possibilité à certaines personnes de ne pas être en situation de précarité. C'est un sujet sur lequel il existe un début de réflexion, notamment en Corrèze.

Toujours en matière de précarité énergétique, un travail a débuté dans le courant de l'année 2013 entre ERDF et des collectivités territoriales. Dans les zones rurales, beaucoup de personnes qui ne veulent pas être identifiées sont en situation de précarité (en particulier des personnes âgées et des agriculteurs) : l'outil « précaitaire » a été mis en place pour essayer d'identifier ces populations (travail cartographique). Il existe aussi un partenariat entre ERDF et la MSA pour essayer de résorber ces problèmes de précarité.

Travailler sur la valorisation des aménités environnementales

En quoi les aménités des territoires ruraux peuvent contraindre ou participer à la fonction productive ? Ces aménités ne sont souvent pas prises en compte dans les différentes orientations politiques et économiques. Concernant les espaces forestiers du Massif Central par exemple, la seule source de revenu est le bois alors que la filière ne représente que 10% de ce que rapporte réellement la forêt. Selon les premiers travaux effectués sur le sujet, les autres aménités de

la forêt (captation du carbone rejeté dans l'atmosphère, nettoyage de l'eau...) pourraient rapporter environ neuf fois plus que la filière bois.

En matière de fonctions non marchandes des territoires, et dès lors qu'il y a rémunération (essentiellement par la fiscalité), la question est alors : qui reçoit cette manne financière ? Actuellement, il n'y a que sur la captation de CO₂ que des rémunérations commencent à se développer à travers un fonds financé sur les industries émettrices de CO₂. L'enjeu est d'arriver à capter ces revenus pour les territoires qui ont des forêts. La fonction de captation du CO₂ est en effet assumée par les territoires ruraux alors que ce sont les territoires les plus urbains qui sont les principaux émetteurs de ce gaz à effet de serre. Il faudrait une redistribution de ces revenus vers les territoires ruraux. Plus globalement les espaces ruraux apportent des services à la société qui ne sont pas rémunérés.

Pourquoi ne pas créer un fonds national de développement rural sur la base d'une taxation, même très faible, (largement moins d'1% par exemple) des eaux minérales ou de l'exploitation forestière ?

L'exemple de l'appui à la compensation carbone dans les forêts du Massif Central : une action exploratoire impulsée par le GIP Massif Central

A la suite d'une étude portant sur les aménités, dont le GIP Massif Central a été le maître d'ouvrage, quatre objectifs d'intervention à l'échelle Massif central ont été identifiés. Parmi eux, l'expérimentation de la compensation carbone comme valorisation des services rendus par les forêts mais également comme outil d'investissement en matière de sylviculture durable. Le GIP Massif central a retenu comme prestataire EcoAct, qui assurera l'appui à la mise en place de projets pilotes en matière de compensation ou de contribution carbone dans les forêts du Massif central. L'objectif est d'accompagner les forestiers volontaires, en partenariat avec le CNPF-forêt privée et l'ONF, pour mettre en place des projets valorisant les services rendus par les forêts tout en identifiant les acteurs publics et privés susceptibles de financer de tels projets. L'action se veut résolument exploratoire en vue de la programmation 2014-2020¹¹¹.

¹¹¹ www.gip-massif-central.org (site Internet consulté le 24-09-2013).



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



V. L'ENJEU DE LA PROXIMITÉ

✓ La ruralité comme lieu de refondation de la démocratie locale

Politiques d'accueil : considérer l'ensemble des modes de vie et des besoins, et développer la citoyenneté et la démocratie à travers le développement des réseaux sociaux locaux

Des politiques à construire dans le contexte d'une société mobile et d'un besoin d'accueil global des populations et des porteurs de projets

Les politiques d'accueil doivent intégrer l'ensemble des besoins et attentes des populations et des entreprises. Tout ceci se construit dans le contexte de la société mobile et donc avec l'idée qu'accueillir c'est être en mesure de faire circuler les populations (les parcours de vie sont aujourd'hui circulants, la mobilité professionnelle et géographique se développe...). Il faut ancrer les hommes et les activités, mais l'ancrage c'est aussi de la circulation. Il est difficile de gérer du flux, mais l'un des enjeux se trouve dans la capacité des territoires à gérer ces mobilités (adapter les politiques de logement, de services, etc. ...). Ces adaptations nécessaires des politiques publiques demandent une coordination extrêmement forte des acteurs en charge de les élaborer : dès lors, comment le réseau des préfectures peut-il gérer ou apporter son appui à la gestion des mobilités résidentielles à l'échelle nationale ?

Il existe une économie de contexte, une micro-économie très importante au sein des campagnes (beaucoup de TPE - très petites entreprises - de 2 à 10 employés). Il faut être capable de créer les conditions de « rencontre et de mariage » entre une TPE, un por/projet, et un territoire à un moment T. Il faut une politique d'accueil globale qui permette de concilier développement de l'entreprise et qualité de vie des personnes qui y travaillent. Afin de permettre cette rencontre, il apparaît judicieux de créer des **pépinières d'entreprises dans les centres des villages**. Dans un souci d'efficacité il est important de « produire des conditions d'accueil rapides » et d'avoir des espaces de travail libre. En effet, l'objectif qui doit dominer est que le

temps de l'action publique doit correspondre à celui de l'économie (ne pas attendre d'avoir un porteur de projet pour créer les conditions de son accueil). Les territoires ruraux peuvent donc se distinguer par la qualité de leur service, en proposant du sur-mesure aux entrepreneurs et aux salariés de leur bassin. Pour cela, l'interlocuteur local doit pouvoir s'appuyer sur des compétences capables de l'aider à répondre rapidement aux besoins exprimés. Les agences de développement économique régionales mais aussi départementales sont ici une force d'appui aux territoires ruraux, et ce d'autant plus lorsque leurs compétences sont articulées entre elles. Le développement **d'opérations du type « fab lab »** peut constituer une piste de travail.

Qu'est-ce qu'un « fab lab » ?

La notion de fab lab (contraction de l'anglais fabrication laboratory, pouvant se traduire par laboratoire de fabrication) désigne un lieu ouvert à tous où il est mis à disposition du public des machines-outils pilotées par ordinateur pouvant créer à peu près toute sorte de choses. Un fab lab regroupe un ensemble de machines professionnelles et peu coûteuses, qui sont pilotées à l'aide de logiciels de conception et fabrication assistées par ordinateur.

Au-delà de l'équipement en machines à commande numérique, la caractéristique principale de ce lieu est son "ouverture". Il s'adresse aux entrepreneurs, aux designers, aux artistes, aux bricoleurs, aux étudiants en tout genre, qui veulent passer plus rapidement de la phase de concept à la phase de prototypage. Ces "coopératives du futur" regroupent en fait toutes les populations, tous les âges, tous les métiers, car c'est avant tout un espace de rencontre et de création collaborative qui permet de prototyper des choses uniques : objets décoratifs, objets de remplacement, outils, etc. Cela inclut les produits ne pouvant être fabriqués à grande échelle (pièces uniques notamment).



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Des politiques d'accueil diversifiées à la mise en œuvre multiscale

Le Conseil régional du Limousin a été le premier en France à mettre en place une politique d'accueil (en 1999). Il s'agissait à l'époque d'être en capacité de définir un projet professionnel et de vie pour des arrivants potentiels. Cette structuration de la politique d'accueil au niveau régional était déclinée à l'échelle de pôles locaux d'accueil (souvent au niveau intercommunal). Ces pôles n'avaient pas uniquement vocation à informer de potentiels nouveaux arrivants mais de les accompagner de manière opérationnelle dans leur projet de mobilité résidentielle. Par la suite, d'autres Régions, mais également des Départements (comme celui de l'Allier) et des communes ont élaboré des politiques d'accueil. A l'image des plus grandes agglomérations, certaines collectivités départementales et régionales ont même développé des « marques » telles que « Limousin osez la différence » ou encore « Auvergne nouveau monde » (c'est dans ce cadre que l'Auvergne, à travers son agence de développement, a élaboré un « comparateur de vie » permettant de mettre en avant les atouts du territoire régional et in fine d'accueillir de nouvelles populations). Il est essentiel de maintenir ces politiques car elles participent au regain d'attractivité démographique des espaces ruraux.

Les politiques d'accueil fonctionnent plutôt bien dans certaines régions comme en Bretagne ou dans le Massif Central : le bassin de Figeac est un bon exemple de mobilisation « compétence-emploi » au niveau local¹¹². La politique d'accueil à Figeac est couplée avec une prise en compte des besoins en main d'œuvre des entreprises et avec une mise en place de centres de formation par les entreprises. Il s'agit donc d'une véritable politique publique qui vise à attirer « l'ensemble » des catégories socio-professionnelles : il y a une volonté d'accueillir à la fois des cadres, des ouvriers qualifiés et des techniciens supérieurs. Pour les personnes n'ayant pas les compétences nécessaires, il existe des cycles de formation en entreprises pouvant leur permettre d'acquérir ces compétences.

Des communes qui n'ont pas d'atouts particuliers prospèrent alors que d'autres périclitent. Une des explications se situe dans la rénovation du patrimoine bâti. Pour exemple, dans le Cantal, un maire et sa municipalité ont racheté le bâti ancien et ont rénové ce patrimoine. Cela a permis d'améliorer l'habitat, de rénover des logements et d'attirer des populations. Au final, cela a favorisé le développement de l'activité pour de nombreux artisans. Il s'avère actuellement trop onéreux pour une commune seule d'acquérir le patrimoine bâti, mais le problème doit pouvoir être traité à l'échelle intercommunale. D'autres exemples existent comme au sein de la commune de Les Voivres (Vosges), où le même type d'initiative a permis une croissance de la population de 65% entre 1990 et 2010, le nombre d'habitants de la commune passant sur cette période de 210 à 347¹¹³.

Travailler sur la reconstruction de réseaux sociaux locaux

Soutenir les initiatives fertiles pour le développement

Accueillir, c'est être en mesure d'impulser et de soutenir une vie locale permettant de renforcer le lien social et de favoriser les initiatives potentiellement fertiles pour le développement. Le bistrot en France ou le pub en Angleterre constituent des hauts lieux de l'échange symbolique (les gens échangent, se socialisent...). A partir de 1960/1970 l'apparition de la télévision et le développement de l'utilisation de l'automobile ont établi des réseaux qui ont engendré la création d'activités totalement déterritorialisées, ce qui a détruit tous les tissus sociaux locaux. A l'abbaye de Noirlac (Cher), plusieurs acteurs se sont réunis pour tenter de faire émerger des réseaux sociaux locaux qui associent beaucoup de forces vives du territoire. L'idée était de fabriquer ces réseaux en repensant les politiques culturelles et d'éducation. Dans des lieux comme Noirlac, il serait possible de développer des processus de formations, d'échanges, de création d'idées (ceci en y associant des fonctionnaires, des artistes, des agriculteurs...) ... Cela permettrait de créer de véritables réseaux sociaux locaux capables de faire émerger du dévelop-

¹¹² Jean-Yves BECHLER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹¹³ INSEE, RGP.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



pement. L'économie contributive produit de la valeur qui n'est pas immédiatement monétarisée mais qui est très fertile pour le développement. Adopter une telle approche nécessite de sortir d'une vision très institutionnalisée de l'ingénierie territoriale.

D'autres exemples de ce type existent, à l'image de la « Fondation Laborie en Limousin » (située en Haute-Vienne) qui constitue une sorte de « villa Médicis » de la musique. Il s'agit d'un foyer de création pour la musique et les arts du son. Chaque année ce sont environ 250 artistes venus du monde entier, qui s'installent à la fondation pour créer, composer, rencontrer d'autres artistes et innover aussi en musique afin d'ouvrir des nouvelles pistes à la musique de demain. S'il s'agit à l'origine d'un projet culturel, c'est avant tout un véritable « foyer de développement », associant aussi les acteurs locaux (insertion, éducation, entrepreneurs, associations, élus). Ainsi, l'artistique est totalement nécessaire à toute société. Pourquoi ? Parce que les artistes, sont un vecteur de réflexion, de liberté, de création... De plus, de tout temps la création artistique a été source de développement et d'innovation territoriale. La création artistique est source d'idées pour le développement économique. Beaucoup d'exemples existent : Florence, Venise, Alexandrie, la Grande Catherine de Russie¹¹⁴,...

La mise en place de ces « nouveaux types de réseaux sociaux locaux » implique un important soutien politique de la part des élus locaux. En effet, si les élus ne s'intéressent pas à ce type d'initiatives, seuls les néo-ruraux et les « bobos » participent à ce genre d'évènement, mais les paysans, les classes populaires, les ouvriers, ... ne viennent pas¹¹⁵. Or, la cohabitation au sein des campagnes entre population locale (autochtones) et néo-ruraux constitue un véritable enjeu démocratique et social. Ce type d'initiatives doit permettre de développer les liens entre autochtones et néo-ruraux.

La recréation de réseaux sociaux locaux semble d'autant plus importante que les communes rurales ne peuvent pas avoir les moyens financiers d'offrir

un certain nombre de services comme Paris ou les autres grandes métropoles. Une possibilité essentielle pour les communes rurales de satisfaire les besoins des populations est donc d'encourager le développement de la vie associative. Il faut travailler encore davantage sur le développement de cette vie associative. En particulier, cette dernière doit permettre une mise en valeur de l'identité et de l'histoire des territoires ruraux.

L'enjeu de la vie associative est aussi de pérenniser son tissu local et de motiver les jeunes pour poursuivre et reprendre les actions engagées. La création d'associations ou de réseaux de bénévoles disponibles serait une idée afin de renforcer les vocations ; mais aussi la mise en place d'une ingénierie administrative de soutien aux associations qui pourraient être assurée par les collectivités locales. Ce soutien aux associations (sociales, culturelles, sportives, ...) peut trouver sa justification dans les externalités sociales qu'elles génèrent : insertion des jeunes, aide aux publics en difficulté, animation et vie locale, etc. ...

Plus largement sur la recréation du lien social, afin de favoriser le vivre ensemble et l'appropriation par les habitants des décisions qui les concernent, c'est toute la question de la démocratie participative ou plus simplement de la participation citoyenne qu'il faut réinterroger. Des formats d'association des habitants à la vie publique (réunions publiques, ateliers citoyens, conseils de développement, consultation des habitants...) sont à soutenir voire à redéfinir et constituent un enjeu fondamental de la démocratie locale.

Encourager de nouvelles formes de politiques culturelles

Si en matière de culture et de création il existe de véritables possibilités à travers les exemples de l'Abbaye de Noirlac et de la Fondation Laborie en Limousin, il est en revanche illusoire et peu pertinent de créer « des lieux de la culture » et des musées,

¹¹⁴ Isabelle DEPRET-BIXIO, *intervention lors du colloque « campagnes : le grand pari ».*

¹¹⁵ Bernard STIEGLER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



partout, dans toutes les communes et dans des lieux isolés. Il est en revanche possible, pour un territoire donné, de développer une politique culturelle non pas centrée sur des lieux physiques, mais sur de l'itinérance (plusieurs exemples de ce type existent : le Conseil général de la Nièvre soutient la mise en place d'un tel système, tout comme le Pays de Pontivy dans le Morbihan...).

Autre possibilité, il est envisageable d'allouer des budgets transports pour les activités culturelles afin d'accéder aux lieux de culture. D'une manière générale, il faut prendre en compte et financer l'hypermobilité et accepter qu'il soit possible qu'une visite exceptionnelle au Louvre ou à la Tour Eiffel marque un jeune plus que bien des activités socioculturelles¹¹⁶. Ce système peut également fonctionner à une échelle locale : c'est ainsi que le Pays Perche-Sésame (Eure-et-Loir) a développé une politique afin que les jeunes ne « soient pas bloqués » au sein de leur commune rurale (pas ou peu d'activités socio-culturelles dans leur commune et existence de difficultés en matière de mobilité) : il a été mis en place une offre pour les jeunes de 11 à 25 ans dans le but de leur permettre l'accès à toutes les activités de loisir disponibles sur le territoire du Pays¹¹⁷.

La mise en réseau de certains « services culturels » est également une idée : Les Départements du Cher et de l'Allier ont débuté la mise en réseau des bibliothèques, ce qui permet de mailler le territoire et d'assurer un service performant pour les populations¹¹⁸. Il est également possible, pour des personnes isolées (géographiquement ou moralement, pour les personnes à mobilité réduite,...) d'assurer le portage à domicile de produits d'une médiathèque ou bibliothèque. Depuis le portail Internet d'une médiathèque, il est possible de commander un livre qui peut être livré par exemple par les facteurs en 48 heures. Cela permet d'accéder aux œuvres de la médiathèque et de revaloriser le métier de facteur.

Services publics et au public : un pilier de l'accueil de nouvelles populations

Prendre en compte la pérennité du phénomène de croissance démographique des espaces ruraux

En matière d'accueil, les enjeux de pérennisation des services publics sont prépondérants. L'inversion de l'évolution démographique constatée depuis deux recensements de la population change la donne pour les territoires ruraux. Aujourd'hui, il existe un besoin de réinvention des services publics qui prenne en compte la pérennité du phénomène de croissance démographique de ces espaces.

Deux mouvements viennent percuter cette dynamique démographique :

- la suppression des monopoles qui est liée à la libéralisation des services publics marchands
- une décentralisation incomplète¹¹⁹.

La suppression des monopoles (monopoles qui permettraient d'assurer la péréquation à l'échelle nationale) ne permet plus au seul marché de garantir le service dans les zones à faible densité de populations. Ce risque concerne 80% du territoire national. Cette situation est différente pour la plupart des autres pays européens. En effet, les services en réseau fonctionnent de façon optimisée que lorsque les densités de populations sont fortes et que la répartition des populations est homogène sur le territoire.

Le second mouvement, celui de la décentralisation, aurait pu amener à décentraliser vers les collectivités territoriales tous les services liés aux besoins de proximité. Cela a été le cas pour ce qui est de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères etc. ... mais pas pour ce qui est des monopoles publics qui ont subsisté jusqu'à l'année 2011. Ces transferts se sont arrêtés à la fin des années 1990 avec l'attribution aux Régions du statut d'AOT. Le résultat a été plutôt positif en termes de services à la population et pour l'entreprise publique, mais très coûteux pour

¹¹⁶ Jean VIARD, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹¹⁷ Jean-Pierre JALLOT, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹¹⁸ Alain RAFESTHAIN, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹¹⁹ Jacques SAVATIER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



les collectivités territoriales. Les autres services publics qui ont été libéralisés avant ou après la fin des années 1990 n'ont pas bénéficié de ce processus de décentralisation et il n'y pas eu de mesure forte en subsidiarité.

Ces deux mouvements liés au monopole et à la décentralisation sont extrêmement lourds de conséquences car ils sont fortement liés à la problématique du maintien des habitants en zones rurales. En effet, en matière de demandes de services, la nouvelle ruralité correspond à l'arrivée d'urbains à la campagne qui ont certes des aspirations à vivre autrement que dans des espaces très denses, mais qui ont aussi des demandes de services qui sont de nature urbaine. Il en est de même pour les ruraux en général. Il s'agit donc d'être en capacité de proposer une offre contemporaine répondant à ces demandes.

Les attentes des citoyens : une vision très élargie de la notion de service

La DATAR a mené une étude afin d'essayer d'objectiver la nature des attentes des citoyens. Une enquête organisée autour de trois panels a été réalisée:

- représentatif de la population française
- habitants du rural
- habitants des zones urbaines sensibles (ZUS)¹²⁰.

Les personnes ayant répondu à cette enquête ont une vision très élargie de la notion de service qui regroupe à la fois des services publics et privés (commerces, boulangerie, épicerie, aides à la personne, distributeur automatique de billets, garde d'enfant, mairie, La Poste, station-service...). Ce n'est pas le statut de l'opérateur qui prime mais le besoin de l'utilisateur dans sa vie quotidienne. Les ressentis sur le niveau de service des habitants du rural est très proche de celui des habitants des ZUS.

Dès lors, comment l'offre peut s'organiser face à cette demande ? L'offre a évolué de manière importante ces dernières années, avec comme évoqué précédemment une réduction de la présence phy-

sique d'un certain nombre de services sur le territoire (logique économique de réorganisation, réorganisation dictée par des critères et contraintes économiques, la RGPP (Révision générale des politiques publiques de l'Etat) a eu des effets sur les services de l'Etat mais aussi sur les opérateurs nationaux de services...). Tout cela s'effectue de manière cloisonnée sans réellement s'interroger sur ce qui se passe sur les territoires : cette situation abouti à des « désertifications territoriales », car ces restructurations non coordonnées produisent des effets très inquiétants lorsqu'elles touchent les territoires ruraux, mais encore plus les petites et moyennes villes qui structurent parfois ces territoires ruraux.

Eviter l'absence de service et le sentiment d'abandon des populations : profiter des possibilités offertes par le numérique

Dans les territoires où l'Etat n'est plus suffisamment présent et où le marché ne pourvoit pas d'implantation de services, c'est-à-dire, comme évoqué précédemment, dans 80% de l'espace national, il s'en suit un sentiment d'abandon des populations qui apparaît de plus en plus fortement au fil des différentes élections et dans lesquelles sont renvoyés dos à dos l'Europe, l'Etat, les services publics etc. ...

Il est obligatoire d'apporter des réponses à ce sentiment d'abandon, non seulement en termes de services, mais aussi en matière d'identité, de cohésion et d'appartenance. Il s'agit d'intégrer la préoccupation de lien social compliquée à traduire en forme économique. L'exemple de La Poste est intéressant : les populations attendent tout autant le facteur que le courrier lui-même. Pour ce qui est des bureaux de poste, le constat est sensiblement le même : beaucoup de bureaux de poste rendent un service limité mais le lien social qu'il représente y est exacerbé. En termes de représentation et de perception de l'action publique, la suppression d'un poste de postier à Paris n'a pas le même impact pour les populations qu'une suppression de poste sur le plateau de Millevaches.

¹²⁰Voir intervention de Caroline LARMAGNAC lors du colloque « campagnes : le grand pari » organisé le 6 juin 2013.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Reconsidérer la notion de seuil ?

En cas de proximité urbaine, il y a une dissymétrie dans la perception de la fermeture de services publics. Par exemple, dans le cas d'une fermeture d'une maternité en milieu rural, soit moins de 500 accouchements/an, la notion de seuil joue un rôle important. S'il y a 499 accouchements dans une maternité, cela entraîne la fermeture de cette dernière et ce sont donc 499 personnes qui sont redirigées vers une maternité en milieu urbain. Or, dans les grandes villes il y a beaucoup plus de 500 accouchements/an, il serait donc possible de diriger certaines personnes de l'urbain vers le rural afin de maintenir ouverte une maternité¹²¹¹²².

De même, le ramassage scolaire pourrait s'effectuer non systématiquement de la campagne vers la ville, mais aussi des villes vers les écoles de campagne, ce qui pourrait être très bénéfique pour les écoliers des villes.

Les modèles traditionnels étaient essentiellement basés sur la présence physique, qui est aujourd'hui mise à mal par la dématérialisation et par le développement numérique. Ce phénomène s'est développé de manière relativement lente durant une quinzaine d'années mais s'est accéléré avec la crise. Le modèle classique est donc menacé avec toujours les deux mêmes risques en toile de fond : l'absence de service et le sentiment d'abandon.

Pour y répondre sur les territoires à faible densité, il semble nécessaire de passer d'une approche sectorisée et physique (un lieu d'accueil pour La Poste, pour la mairie, pour l'office du tourisme...) à un **modèle d'accueil multisectoriel et multicanal**.

La population anticipe ces évolutions : à travers une consultation de la population effectuée dans le cadre de la préparation du prochain contrat de présence, les éléments suivants apparaissent :

- l'investissement physique, le lieu, n'est plus véritablement un sujet. Le lieu passe après le service,

- le numérique qui était un « repoussoir » il y a 3 ou 4 ans est devenu l'élément qui s'impose en complément de l'accueil physique.

Il existe donc des éléments d'espérance qui sont liés aux évolutions technologiques. Tous ces éléments conduisent à un certain nombre de questions : les débats mais également la mise en place de certaines politiques publiques ont trop souvent utilisé les concepts de défense et proposé des solutions du passé. Cela donne parfois le sentiment que les services technologiques modernes ne sont pas au service des populations en risque d'exclusion,... alors qu'il faut véritablement se servir des avancées technologiques pour lutter contre ces exclusions¹²³. Pour les zones les plus isolées, il est important de soutenir l'installation de « visio-guichets ». Il apparaît nécessaire de s'engager sur de nouveaux symboles à construire et sur la mise en place de nouvelles complémentarités.

Reconsidérer la hiérarchie et l'articulation des mailles urbaines

Malgré les possibilités offertes par le numérique, tous les services ne sont pas dématérialisables. Pour ces services, c'est dans l'organisation des acteurs et opérateurs de services qu'il faut travailler en se posant la question suivante : de quoi les individus ont-ils besoin ? Par rapport à la transformation des modes de vie, quels sont les services à rendre ? Une fois le besoin identifié, il est alors temps de s'interroger sur la meilleure organisation possible d'un service.

Il y a des enjeux d'agrégation, de compacité à prendre en compte : développons les services autour d'une école, d'un bureau de poste, et lorsque l'on monte dans la maille urbaine, autour de la gare par exemple. La question de la compacité et de la mise en réseau est donc importante. Il paraît difficile d'ignorer qu'il existe des niveaux de masse critique et des lieux critiques pour la mise en place et le maintien de certains services. Il y a des villages qui

¹²¹ Jean-Yves-BECHLER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*

¹²² Cette affirmation est applicable à la condition que la qualité du service soit équivalente, ce qui n'est pas forcément le cas pour certains types d'actes médicaux où un grand nombre d'actes est nécessaire pour maintenir le niveau des équipes médicales.

¹²³ Jacques SAVATIER, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



ne jouent pas leur rôle de bourgs et d'autres qui au contraire disposent de beaucoup de services aux publics. Reconsidérons donc la hiérarchie et l'articulation des mailles en matière d'organisation des services. Il est vrai que cela revient peut-être à devoir faire le deuil des plus petites mailles, mais aujourd'hui les populations assument la mobilité ce qui permet de réenvisager l'organisation de ces mailles (un français parcourt en moyenne 45 kilomètres par jour). Il faut toutefois se poser la question de la part de population qui n'est pas encore entrée dans l'aire de la mobilité (populations précaires, âgées... pour lesquelles il faut penser un accompagnement adapté).

Toutefois, réorganiser la maille des bourgs et petites villes ne veut pas dire qu'il faut définir un niveau d'accès au service à partir d'un seuil de population qui serait de 1000 ou 1500 habitants : il faut partir des contextes territoriaux d'occupation de l'espace qui ne sont pas les mêmes en Bretagne, dans le Massif Central, dans les plaines du Sud-Ouest ou du Nord-Est. Il faut regarder cette organisation au niveau régional ou départemental car l'enjeu n'est pas uniquement micro-local¹²⁴.

L'expérimentation « + de services au public »

A l'issue des « assises des territoires ruraux » qui se sont tenues en 2010-2011, la DATAR a mis en place une expérimentation « + de services au public » : elle porte sur 22 territoires avec pour objectif le développement de la mutualisation de l'offre de services porté par plusieurs types d'opérateurs (collectivités territoriales, pôle emploi, la CAF, la SNCF, EDF, GDF, LA POSTE...). Des maisons de services aux publics sont mises en place. Ce type de mutualisation peut se construire à l'échelle intercommunale et il est possible de mettre en place un service mobile (bus par exemple) qui passe dans les différentes communes de l'EPCI.

L'accès aux services en termes de présence physique doit être pensé **en fonction des temps d'accès pour les populations**. Le Président de la République a

indiqué qu'aucun individu ne devait se trouver à plus de 30 minutes d'un service d'urgence hospitalier et à plus de 45 minutes d'une maternité. Cette notion de temps d'accès est également valable pour le système éducatif : pour un élève, l'accès à l'école (maternelle et primaire) doit être de 10 minutes maximum. Ces objectifs de temps d'accès ont le mérite d'être clairs et applicables partout.

Pour ce qui est de la perception des Conseils généraux, la demi-heure constitue un temps moyen d'accès aux services¹²⁵. En analysant les moyennes obtenues pour chaque service proposé, 4 services sont considérés comme devant être accessibles en plus ou moins 15 minutes : les médecins généralistes, les gardes d'enfants, les écoles et La Poste. Parmi ces services, la garde d'enfant apparaît comme la principale priorité. Deux services devraient être accessibles en plus ou moins vingt minutes : les urgences et les services sociaux. Les collèges se doivent d'être accessibles en plus ou moins 25 minutes.

Lever les craintes en matière d'accès aux services d'éducation et de santé

Dans certains territoires ruraux, les entreprises ont parfois du mal à recruter du personnel qualifié. Pour expliquer ce phénomène, l'une des raisons qui peut être avancée consiste en une forme de crainte vis-à-vis de l'ensemble des services publics nationaux, notamment en matière d'éducation et de santé.

Au sein d'un village, force est de constater que la fermeture d'une école engendre une véritable crainte pour l'avenir de ce village et qu'un jeune couple avec enfant ne s'y installera pas si il n'y a pas de scolarisation possible. En effet, comme évoqué précédemment, et même si la mobilité des personnes engendre de nouveaux rapports à l'espace et à l'accès aux services publics, il est important qu'une famille n'ait pas un trajet qui soit supérieur à 15 minutes pour amener les enfants à l'école. Si fermeture d'école il doit y avoir, elle ne doit donc pas uniquement prendre en compte le nombre d'élèves par classe mais également le temps d'accès à une autre

¹²⁴ Laurence BARTHE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹²⁵ INET, Synthèse de l'enquête « nouvelles ruralités », juillet 2013.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



école. L'absence d'accès à une école dans un délai raisonnable induit le risque d'un non renouvellement des générations au sein de l'espace rural (pas d'installation de jeunes couples avec enfants).

Pour ce qui est des élèves en grande difficulté, il est possible d'encourager, comme cela existe déjà actuellement, la mise en place de petites structures. Ces dernières ont permis à beaucoup d'enfants d'avoir de nouvelles perspectives.

Concernant les collèges, il n'est pas obligatoire pour un élève d'être scolarisé au sein d'une grande ville pour obtenir de bons résultats. En voici un exemple : au cours des trois ou quatre dernières années, à l'échelle de la Bourgogne, les deux plus petits collèges de la Nièvre ont obtenu les meilleurs résultats au regard des critères¹²⁶ définis par l'éducation nationale. Cet exemple montre qu'il n'y a pas que dans les grands collèges que les résultats peuvent être les meilleurs.

Durant la période estivale, il serait possible de mettre en place des universités d'été dans les locaux vident des lycées et des collèges (université du spectacle vivant, université de l'informatique...).

Pour ce qui est de l'enseignement supérieur¹²⁷, les petites et moyennes villes des territoires ruraux disposent de formations supérieures de qualité (IFSI, DUT, BTS, ...) qui assurent une bonne couverture du territoire national. Capitalisons sur ce maillage existant pour défendre la légitimité des territoires à accueillir des formations spécialisées et d'excellence. Adoptons un modèle de formation multipolaire qui refuserait la sur-concentration régionale de l'offre de formation, et promouvrait des offres complémentaires sur l'ensemble du territoire.

Concernant les antennes universitaires présentes au sein des villes petites et moyennes, il faut qu'elles soient en mesure d'offrir des prestations suffisantes aux étudiants. Si ce niveau de prestation semble pouvoir être satisfaisant pour des formations type IUT, allant jusqu'à bac +2/3, la tâche semble plus compliquée lorsque le niveau d'étude atteint bac +4/5 et plus.

Si une petite ville souhaite avoir une offre de formation sur son territoire, il faut que celle-ci puisse intéresser des jeunes situés dans un rayon d'environ 200 kilomètres autour du lieu de formation. Notons que sans la présence de ce type de formations implantées hors des capitales régionales, beaucoup de jeunes n'auraient pas suivi d'études supérieures. De même, le numérique peut permettre de suivre des cours à distance. Ceci dit, si ce mode de formation via le numérique peut s'appliquer à quelques cours qui composent une formation, il ne peut en aucun cas être majoritaire dans la formation. En effet, l'Université ne se réduit pas à la délivrance d'un savoir académique : pour les étudiants, il s'agit d'une phase d'apprentissage et de savoir-être, d'insertion dans les réseaux,... très utile pour l'insertion professionnelle. De plus, une formation supérieure de haut niveau doit s'adosser à une activité de recherche également de très bon niveau pour rester dans la compétition internationale.

La diversité des contextes locaux peut parfois permettre la mise en place de formations de haut niveau à caractère technique dans certaines villes moyennes. Citons par exemple l'Institut Supérieur de l'Automobile et des Transports (ISAT) qui est implanté à Nevers. L'histoire de ce territoire permet d'envisager ce type de formations (avec la présence du circuit automobile international de Nevers Magny-Cours qui constitue l'un des hauts lieux de l'automobile en France, la présence d'un important tissu d'entreprises sous-traitantes au sein du département de la Nièvre mais également dans des territoires relativement proches comme l'Allier ou la Creuse, ...).

Dans le domaine de la santé, la désertification médicale est une réalité pour un grand nombre de territoires ruraux, souvent situés en zone de montagne, au sein de la « diagonale aride », du Nord de la France, mais également au sein du grand bassin parisien (Eure-et-Loir,...) qui peinent à attirer des médecins généralistes. Il faut comprendre pourquoi les jeunes médecins ne veulent pas s'installer dans certains territoires. Les freins à l'installation ne sont

¹²⁶ Poursuite des élèves en études longues, réussite en filière générale, résultats au BEPC et nombre de redoublements.

¹²⁷ Les quelques paragraphes concernant l'enseignement supérieur n'ont pas vocation à aborder l'ensemble de cette question.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



probablement pas les mêmes à cinquante kilomètres de Paris et dans la Lozère¹²⁸.

Pendant que certaines zones sont en situation de déficit d'offre de soins, d'autres sont dans la « position inverse » qui est celle de la saturation. Afin de résoudre ces problèmes, n'est-il pas possible d'établir un zonage qui permettrait de mieux répartir les médecins sur l'ensemble du territoire national en fonction des besoins ? Dans une certaine mesure, il est possible de considérer que les médecins ont une mission de service public. En effet, la nature de leur activité, qui est « vitale » pour la société, fait de la médecine une profession libérale différente des autres, ceci d'autant plus que leur activité est très largement rémunérée par de l'argent public. Il est donc envisageable de créer une forme de zonage qui, au moins pour le début de carrière d'un médecin, leur imposerait certaines zones pour exercer leur activité (pour une durée de 3 à 5 ans en fonction des besoins). De plus, pour le jeune médecin, passer par le milieu rural s'avère souvent être une très bonne expérience. Il a souvent un rapport à ses patients qui est meilleur qu'en milieu urbain et avec un niveau de rémunération satisfaisant. Cette approche nécessite de définir des perspectives de salariat des médecins.

Au-delà du secteur de la santé, il semble pertinent que les jeunes avocats, vétérinaires,... passent par la ruralité au début de leur carrière. Il faut mettre en place des mesures coercitives non seulement pour des raisons de besoins, mais également pour ouvrir le regard, ce qui n'empêche évidemment pas que ces actifs pourront plus tard retourner dans les grandes villes les plus attractives. Ce type de réglementation existe dans d'autres pays.

Néanmoins, pour que cette installation en milieu rural soit profitable, il faut créer des communautés de personnes capables de venir s'installer sur les territoires. Il s'agit de l'une des conditions pour que ces actifs aient l'envie de rester et de créer des liens sur place. Il apparaît alors primordial de recréer des

réseaux sociaux locaux. Autre élément, le développement des maisons de santé (qui peuvent être adossées à d'autres types de services au public) est à soutenir afin notamment d'éviter l'isolement des médecins.

En matière de santé, tous les problèmes ne peuvent pas se régler à l'échelle des territoires ruraux et des petites villes (besoins d'accès aux CHRU, à certains spécialistes installés dans les grandes villes...). Il faut constituer des réseaux qui articulent mieux l'hôpital de la ville moyenne et les médecins libéraux, qui peuvent par une organisation consentie, constituer une chaîne dans l'organisation des soins et du traitement des urgences.

À l'image des autres services publics, les possibilités offertes par la dématérialisation (téléservices) doivent être exploitées dans les domaines de l'éducation (collège numérique rural, ou cours magistraux pour les formations supérieures) et de la santé (télémédecine, mutualisation des dossiers médicaux¹²⁹,...).

¹²⁸ La DATAR lance actuellement, en lien avec le ministère de la santé, une étude sur la capacité des territoires à répondre aux attentes des jeunes professionnels de santé.

¹²⁹ Le Pays Combraille en Marche (Creuse) a instauré un système de partage des dossiers médicaux par les professionnels de santé.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



VI. LA LOGIQUE DE PROJETS

✓ Des outils au service de la réussite

Pour une nouvelle approche de l'urbanisme en milieu rural : encourager la transition écologique

Penser le développement urbain de manière globale et établir un nouvel idéal d'habitat

A partir des perspectives de croissance démographique qui caractérisent la France, il est essentiel de penser la question de l'urbanisation et de l'urbanisme de manière globale. Deux perspectives apparaissent alors :

- soit s'opère une concentration du plus grand nombre de personnes dans les plus grandes villes et le reste du territoire constitue un ensemble d'espaces libres à vocation touristique et de détente.

- soit la relative grande taille du territoire français est exploitée pour effectuer le choix d'une répartition équilibrée de la population. Ce grand territoire donne la possibilité à notre pays de gérer sa croissance démographique. Le choix d'une répartition équilibrée de la population est à effectuer en adoptant une règle claire : limiter au maximum l'étalement urbain qui engendre des problèmes depuis une quarantaine d'années. En effet, la ruralité ne peut pas à la fois revendiquer le renforcement de son attractivité qui se traduit notamment par de l'étalement urbain, et dans le même temps, dilapider les ressources naturelles non délocalisables qui constituent l'un de ses principaux atouts et qui sont vitales pour la société. Il est donc indispensable d'établir des objectifs de densification au sein de tous les territoires, y compris dans les espaces ruraux les plus reculés. Pensons la structuration de l'espace rural autour des bourgs-centres, aussi bien en matière de densification urbaine que de développement de l'intercommunalité.

« Un phénomène est particulièrement frappant. La proportion des villes denses a fortement chuté entre 1968 et 1982 pour augmenter par la suite (de façon différente selon les agglomérations), ce qui d'ailleurs est assez commun en Europe. Mais il faut d'ores et déjà remarquer que l'ensemble de ces villes denses n'a au total regroupé que 10 % de la population française supplémentaire depuis 1968. C'est donc l'expansion urbaine - ou, comme on dit aujourd'hui, l'étalement urbain - qui a permis de loger depuis cinquante ans une population accrue dans de meilleures conditions de confort »¹³⁰.

La maîtrise de la consommation d'espace doit s'effectuer en ayant pour objectif d'offrir un maximum de bien-être en matière d'habitat et de logement. La réalisation d'éco-bourgs qui associent « urbanisme nouveau » et « durabilité de l'habitat rural » doit faire l'objet d'un véritable travail. Il est important de repenser le « rurbanisme » et de revisiter l'urbanisme autour des centres-bourgs. Il faut penser des éco-bourgs de la même manière que des éco-quartiers.

Concernant les enjeux énergétiques au sein des éco-bourgs, il est nécessaire de penser l'habitat rural de manière un peu différente de ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui. Un urbain qui souhaite s'installer en milieu rural a très souvent une vision de « sa maison à la campagne posée au milieu de plusieurs milliers de mètres carrés de terrain ». Il faut repenser la maison individuelle avec des objectifs de densification tout en préservant le niveau de confort et de bien-être. Il existe des modèles d'éco-quartiers dans le péri-urbain ou le para-urbain. Il est envisageable d'établir des collaborations avec des architectes et des urbanistes pour fixer un nouvel idéal d'habitat et ainsi créer un nouveau type

¹³⁰Olivier PIRON, *Des territoires toujours plus diversifiés*, in Constructif, juin 2013.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



d'urbanisme. Ce dernier doit parvenir à fixer dans l'esprit des populations un idéal d'habitat tourné vers les éco-bourgs et non vers la maison individuelle isolée. Afin de répondre aux enjeux écologiques et de limitation de l'étalement urbain il faut donc penser les trois éléments suivants :

- la densification urbaine, y compris dans les territoires ruraux,
- donner une place importante aux centres-bourgs en en faisant des éco-bourgs,
- repenser le concept d'habitat rural d'un point de vue architectural et écologique¹³¹.

La lutte contre la consommation d'énergie (habitat, bâtiment) est par ailleurs source d'emplois pour les entreprises locales et les artisans. Elle implique la formation continue des professionnels du bâtiment et renforce le besoin d'ouvrir de nouvelles filières au sein des lycées professionnels. Il est ainsi important de développer les secteurs de l'écoconstruction.

Transition écologique : organiser les filières d'ingénierie privée

Pour un problème de même nature, le besoin d'ingénierie sera différent d'une collectivité à l'autre. Par exemple, dans le domaine de la rénovation thermique, l'agglomération de Decazeville et le Grand Clermont n'ont pas les mêmes attentes : l'agglomération de Decazeville a besoin de trouver un regroupement d'artisans qui maîtrise les « techniques thermiques » et que ses artisans soient capables de travailler ensemble pour créer une « boucle locale » (du thermicien à l'architecte). Le Grand Clermont, quant à lui, dispose déjà d'un tissu numériquement important d'artisans. En revanche, l'enjeu est ici de savoir trier les artisans (« bon et pas bon par rapport à la mise en œuvre d'une technique donnée»). Dans les deux cas il y a donc nécessité d'organisation de la filière, mais avec des contraintes différentes.

Pour un même besoin initial, la demande d'ingénierie est donc différente entre Clermont-Ferrand et Decazeville. Il y a une gradation de l'ingénierie entre ces deux échelles¹³².

Développer des politiques de maîtrise foncière et immobilière

Proposer des outils d'accès au logement

Du point de vue du logement à proprement parler, il est aujourd'hui important de proposer une offre locative suffisante en milieu rural qui permette le logement des ménages modestes et des jeunes. Les capacités de maîtrise foncière et immobilière sont au cœur d'enjeux importants en milieu urbain, comme en milieu rural. En effet, l'accès au logement est devenu difficile pour une large partie de la population (part qui comprend de plus en plus de personnes bénéficiant d'une situation professionnelle a priori relativement confortable (enseignants, infirmières...)¹³³. Ainsi, comment développer un territoire lorsqu'il devient de plus en plus difficile de s'y loger ? Pour le rural, il existe encore des loyers à un prix relativement peu élevé, mais les logements qui correspondent à ce type de loyers sont souvent dans un mauvais état, voire parfois délabrés. Il s'avère alors important de développer une action publique foncière innovante qui permette d'agir sur le foncier. Pourquoi ne pas taxer plus lourdement les plus-values sur la revente de biens immobiliers pour rompre avec la spéculation et développer la construction de logements permettant l'accès au logement à un coût moins élevé pour l'ensemble des populations ? Autre proposition : créer un dispositif spécifique PLR (prêt locatif rural) venant compléter la panoplie existante (PLS, PLUS, PLAI).

Pour les territoires éloignés des grandes concentrations urbaines et des principales métropoles du pays, il est urgent de développer une véritable réflexion sur le bâti qui permettrait de lier activité économique et habitat. Il y a des opportunités foncières et il faut veiller à assurer la présence d'entreprises capables d'assurer la rénovation du bâti. Afin d'assurer cette rénovation, il semble opportun de travailler à la mise en place d'une « aide à la pierre » qui soit équitable par rapport à celle des politiques urbaines.

¹³¹Stéphane LE FOLL, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF

¹³²Jean-Yves, BECHLER, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF

¹³³Dominique VOLLET, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Concilier attractivité et préservation des biens écologiques et agricoles

En matière de densification urbaine, il est nécessaire d'assurer une valorisation du foncier. En effet, l'étalement urbain est en partie provoqué par l'incitation qui est faite aux communes d'attirer de nouvelles populations. Afin de ralentir et de maîtriser ce phénomène d'étalement, il est nécessaire de mieux considérer l'espace en lui-même. En effet, un maire qui protège les terres agricoles d'une commune est pénalisé financièrement. Par ailleurs, le départ de populations d'une commune fait chuter le niveau de DGF (Dotation globale de fonctionnement) alors que le nombre de kilomètres de voirie reste le même. Il semble donc judicieux de repenser l'aménagement du territoire pour que les acteurs n'aient pas systématiquement le sentiment d'être obligés de remplir l'espace. Il est important de ne pas sanctuariser de manière globale les territoires ruraux. Il faut adopter une approche différenciée de ces espaces: il y en a où il est nécessaire de préserver l'environnement naturel et d'autres où il doit être possible d'effectuer des opérations d'urbanisme et de construction. Il faut, dans certains cas, être en mesure de plaider pour le « vide »¹³⁴, pour la préservation des biens écologiques et agricoles.

Il n'est plus possible de continuer à détruire les terres agricoles dans une société où « l'économie fossile » va perdre son statut de « cœur de la production ». Les trente prochaines années doivent donner lieu à la sacralisation des terres agricoles. Il a été possible de sacraliser les centres-historiques des villes, les rivages,... Pourquoi ne serait-ce pas possible pour les terres agricoles ? Le législateur doit-il s'emparer de cette question ? En Suisse par exemple, pays pourtant à forte densité de population surtout si l'on exclut les hautes montagnes guère habitables, pour passer une terre de l'agriculture à l'urbain, il est nécessaire d'obtenir une décision de justice.

Autre possibilité¹³⁵ : à l'occasion de la mise en place des documents de planification d'évolutions urbaines (PLU, SCoT, ...) et lorsque l'extension des zones à urbaniser engendre un prélèvement sur la Surface Agricole Utile Communale de plus de 1% :

- Obligation de réaliser un PLR (Plan Local de Ruralisme) qui devra indiquer les objectifs d'aménagement du territoire rural souhaités et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir ;
- A partir d'une étude foncière et environnementale qui repèrera les perturbations engendrées sur les milieux agricoles ;
- Et les enjeux d'amélioration de l'environnement (écologique, paysager, circulation douce, etc. ...), établir un contrat d'objectif à atteindre.

Comme moyen d'atteindre ces objectifs, cette étude identifiera si une opération d'Aménagement Foncier peut permettre de construire l'aménagement du territoire souhaité en permettant :

- A la collectivité locale de devenir propriétaire de réserves foncières nécessaires à son développement par des prélèvements égalitaires ou des achats concertés ;
- D'améliorer les structures des propriétés et des exploitations agricoles, par des échanges parcellaires ;
- De mettre en valeur l'environnement : améliorations paysagères, protection des espaces naturels sensibles, circulation douce, etc. ...

Maîtriser le développement des migrations pendulaires

Par comparaison avec les pôles urbains, les territoires ruraux et péri-urbains se caractérisent par un taux de motorisation par personne supérieur à la moyenne (plus de 800 véhicules pour 1000 adultes, comparable à celui des Etats-Unis) et par une faible disponibilité de lignes de transport collectif. La part des individus disposant d'une ligne de transport collectif à moins d'un kilomètre en milieu rural se situe entre 9% et 16%. Dans ces secteurs, les lignes ne fonctionnent souvent que quelques jours par semaine, sur des bases horaires peu confortables¹³⁶.

¹³⁴Vanik BERBERIAN, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*

¹³⁵Syndicat National des Géomètres Experts Aménageurs Ruraux.

¹³⁶Stéphane VOLLANT, *in contributions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF*.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Pour le développement des services de transport au sein même de l'espace rural, il semble judicieux de développer les partenariats entre villes moyennes et Conseils généraux. Autre piste de travail : le TAD (Transport à la demande) semble être l'un des moyens les plus efficaces pour permettre un développement de l'offre de transport dans les campagnes. Dès lors, pourquoi ne pas envisager **une baisse de la TVA sur ce service afin de le rendre économiquement plus attractif** ? Autre piste : le développement en milieu rural de **parcs de véhicules électriques en libre-service** soutenus par un maillage fin de bornes de rechargement aménagées (qui constituerait de surcroît un débouché économique local intéressant).

Le contexte climatique (réchauffement de la planète et dérèglements climatiques fréquents) va imposer des démarches bas-carbone dans les activités humaines, tout comme l'énergie abondante à bas coût est vouée à « disparaître ». Ces éléments induisent que la maîtrise du développement des migrations pendulaires est absolument nécessaire : ce système ne résisterait pas à une crise énergétique majeure. Sans prise en compte de cet enjeu, les territoires ruraux risquent d'en subir des conséquences graves dans quelques années. Les jeunes s'installeront dans les métropoles à l'issue de leurs études, vivront ensuite une tranche de vie dans des territoires péri-urbains lorsqu'ils auront des enfants, et retourneront dans les métropoles lorsque les enfants grandiront. Le risque est que les territoires péri-urbains et ruraux aient en permanence à faire face à des coûts de création d'écoles, de crèches, ... ce qui va aboutir à l'apparition de gouffres financiers dans les budgets des collectivités territoriales.

Stopper l'existence d'une forme de « démocratie du sommeil¹³⁷ »

Il est parfois difficile d'organiser du développement au sein des territoires ruraux en raison du poids des navetteurs plus soucieux de leur tranquillité que du

développement de leur territoire (ce que certains appellent la « démocratie du sommeil »). Cet état de fait ne permet pas de créer les conditions nécessaires au développement, telles que l'implantation de nouveaux projets, le développement de certaines infrastructures, etc. ... Ainsi, un certain nombre de responsables territoriaux ne cherchent-ils pas forcément à développer l'économie locale, préférant une stratégie de repli. Dans ces territoires, les élus souhaitent limiter les conflits d'usage en raison d'une dimension résidentielle marquée de leur territoire. De telles visées ou plutôt d'absences de stratégies constituent des visions dangereuses à long terme. Une intégration à une stratégie globale du type SCoT représente alors un premier pas dans la bonne direction. Dans ce cas-là, la vocation résidentielle de la commune est intégrée dans une stratégie globale, ce qui est moins dangereux¹³⁸. De plus, force est de constater qu'il existe souvent de la part des populations un phénomène Nimby : ce phénomène est paradoxal car parallèlement au refus d'accueil de nouvelles activités, de création d'infrastructures, etc. ... existe une demande de service qui est forte. Dans ce cas-là, la vocation résidentielle de la commune est intégrée dans une stratégie globale, ce qui est moins dangereux¹³⁸. De plus, force est de constater qu'il existe souvent de la part des populations un phénomène Nimby : ce phénomène est paradoxal car parallèlement au refus d'accueil de nouvelles activités, de création d'infrastructures, etc. ... existe une demande de service qui est forte.

Par ailleurs, la tendance naturelle à favoriser des maisons individuelles espacées dans les territoires para-urbains des métropoles fait que ces espaces sont très compliqués à équiper, car l'organisation urbaine et le mitage engendrent des investissements importants au sein de territoires où il y a peu de recettes. C'est donc la péréquation nationale qui assure l'investissement sur ces territoires. Il existe ainsi une déconnexion entre les besoins d'investissement, les refus d'investissement et les attentes des populations.

¹³⁷ « 63 % des Français ne travaillent pas dans la commune où ils votent. On est en train de créer une démocratie du sommeil, avec des citoyens qui ne votent que pour des logiques résidentielles, on transforme nos communes en assemblée de copropriétaires : la logique n'est plus d'amener du travail, mais du silence, de la sécurité, et surtout pas d'immigrés. Si l'on veut lutter contre le poujadisme communal, il est urgent de réorganiser les communes autour des territoires de travail », Jean VIARD.

¹³⁸ Pascal ALLIZARD, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Il apparaît donc important que les communes rurales progressent en matière de planification et que les populations et élus arrivent à se projeter dans l'avenir. Les replis identitaires communaux constituent un frein au développement des territoires.

Adosser les restructurations institutionnelles aux réalités territoriales et sociales

D'une manière générale un constat s'impose : les tentatives de restructuration des territoires aboutissent à un résultat mitigé (SDCI, cantons...). Il est temps de sortir de la confrontation entre la petite ville et le chef-lieu de canton (qui « va se faire manger » par la petite ville), car les modes de vies s'affranchissent aujourd'hui de ces oppositions qui n'ont plus lieu d'être.

La redéfinition des périmètres des cantons est un sujet délicat à traiter, mais il s'agit avant tout d'un maillage politico-administratif alors que la véritable question est celle du service à rendre. C'est ainsi que le canton n'est pas toujours une limite pertinente dans la vie quotidienne des individus. Un des révélateurs est la manière dont les familles vont chercher des activités en dehors de leur canton. Aujourd'hui, c'est aux « Hommes et aux choses » de se rapprocher de l'administration, alors que c'est l'inverse qui devrait être de mise¹³⁹. La classe politique doit donc être en mesure de prendre en compte les modes de vie des populations.

Il en va de même pour la structuration intercommunale du territoire qui doit évoluer. Il existe encore trop peu d'intercommunalités qui se sont construites sur une articulation et un maillage qui prennent véritablement en compte la structuration urbaine des territoires (petites villes, villages, bourgs...) et la réalité des bassins de vie.

Il faut que les intercommunalités soient constituées autour de petites villes et bourgs structurants. Il

semble difficile de constituer des EPCI qui ne soient pas basés sur une structuration minimale de l'armature urbaine. Des intercommunalités de petite taille (5000 ou 10 000 habitants par exemple) peuvent être envisageables si elles ne sont pas uniquement structurées autour de communes rurales peu équipées. Il faut une véritable complémentarité entre l'urbain (villages et bourgs structurants) et le rural. « *Le maintien de la centralité de la petite ville est semble-t-il essentiel, pour le devenir non seulement de la petite ville mais également de son espace rural environnant. La qualité du fonctionnement des alliances au sein des intercommunalités, certains diraient de la gouvernance, est donc décisive. Le choix de favoriser la centralité de la petite ville ne va pas de soi pour des communes voisines qui apparentent centralité et mainmise de la ville sur l'espace rural*¹⁴⁰ ». En ce sens, il existe une confusion fréquente entre centralité fonctionnelle et centralité politique. De plus, s'il est nécessaire de renforcer la centralité fonctionnelle de la petite ville, cela ne signifie pas que cette ville regroupe tous les services et points d'accueil de l'EPCI. **Le développement de l'intercommunalité ne signifie pas centralisation en un lieu unique.** En plus du siège de la structure, il est possible d'assurer une large couverture du territoire en services de proximité.

Il est donc important de procéder à une recombinaison des mailles et à une montée en périmètre. Ces évolutions se justifient car c'est à partir d'une échelle critique qu'il va être envisageable d'allier des compétences fonctionnelles (services de proximité et aux populations) à la possibilité de faire du développement économique¹⁴¹. Se doter de compétences stratégiques (marchés et commandes publics, affaires juridiques...) suppose d'élargir l'échelle intercommunale actuelle. Il s'agit d'une des conditions nécessaires pour développer les compétences et l'ingénierie. La montée en périmètre est également un enjeu en matière de planification locale (SCoT, PLU,...) car cela permet d'éviter des oppositions stériles. Concernant le PLUI, si l'idée de le rendre

¹³⁹Référence à MIRABEAU qui défendait l'idée que l'administration devait se rapprocher des Hommes et des choses.

¹⁴⁰Jean-Paul LABORIE, Les petites villes face à la métropolisation : la perte d'une spécificité, août 2005.

¹⁴¹Précisons que l'expérience montre qu'il n'existe pas de seuil minimum en dessous duquel tout développement serait impossible : le développement économique ce peut être une restructuration économique ou une création concernant quelques emplois dans une commune rurale. Néanmoins, la création de plusieurs dizaines, centaines, voire milliers d'emplois, par exemple dans une vaste zone d'activité, suppose une échelle d'intervention significative.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



systématiquement obligatoire semble peu démocratique, pourquoi, en revanche, au moment d'engager une démarche de planification (ou d'une révision de document d'urbanisme), ne pas imposer un débat sur sa pertinence au sein du Conseil communautaire ? En effet, au regard des éléments évoqués précédemment (démocratie du sommeil, etc. ...), il arrive bien souvent qu'un maire, s'il souhaite être réélu, ne puisse pas résister aux attentes individuelles et contradictoires des populations d'une commune. D'une manière générale, le SCoT semble être l'outil de planification le plus adapté pour faire face aux diverses pressions sociales.

Les Pays et les PNR, potentiellement futurs « pôles ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale », sont un cadre propice pour porter des réflexions sur des sujets qui nécessitent des approches plus globales et stratégiques (logement, tourisme, environnement...). Ce sont des structures qui permettent des échanges entre acteurs et constituent de véritables cadres de réflexions. De plus, les Pays, via les Conseils de développement, sont l'une des rares structures où se côtoient élus, citoyens et professionnels : dans une perspective de développement territorial, cette organisation permet de décloisonner les relations entre les acteurs des territoires. Tant que l'intercommunalité n'est pas suffisamment structurée, il faut maintenir ces structures supra-intercommunales¹⁴².

En matière d'Inter-SCoT, et dans certaines configurations territoriales, l'échelle départementale peut constituer un cadre idéal, notamment pour favoriser la complémentarité entre espace urbain et espace rural.

Etablir des relations avec les territoires métropolitains

Autre enjeu central de gouvernance pour les territoires ruraux : constituer des relations de longue portée avec les territoires métropolitains. Il faut nouer un dialogue constructif avec les espaces métropolitains. Les espaces ruraux ne doivent pas

se considérer hors les métropoles, mais savoir s'interroger sur la manière dont ils peuvent nouer le dialogue avec ces métropoles. S'opposer aux métropoles desservira le rural. Il faut nouer un dialogue en sortant des postures dominants/dominés. Les territoires ruraux doivent être en mesure de mettre en valeur leurs atouts (par exemple, construire un dialogue autour des ressources stratégiques évoquées précédemment, des complémentarités entre les CHRU, hôpitaux et maisons de santé...). Raisononnons en termes de services rendus et à produire et interrogeons-nous sur les cartes à jouer en ce domaine.

Eviter les débats basés sur la confrontation¹⁴³

Politiquement, la période actuelle, qui est une période de crise, a tendance à faire émerger le « chacun pour soi » qui engendre des débats basés sur la confrontation. C'est ce qui se produit actuellement autour du débat sur les métropoles. La métropolisation est une dynamique planétaire et il ne sert à rien de nier l'importance et le rôle qu'occupent les métropoles. Reconnaître l'importance de ces grandes villes ne doit en revanche pas aboutir à la négation du risque d'aggravation des fractures territoriales qu'implique la dynamique de métropolisation. Même si, à l'échelle nationale et européenne, les territoires ont des fonctions territoriales très contrastées, les espaces de « la nouvelle ruralité » disposent d'avantages compétitifs par rapport à certaines métropoles en ce qui concerne le développement d'activités productives (Cf. le relatif maintien de l'industrie par exemple) et l'implantation de nouvelles populations désireuses de trouver des services de qualité analogue à ceux présents dans les grandes villes (ce dernier point pouvant engendrer souvent des tensions ou des conflits d'usage entre usagers). Il ne faut donc pas nier l'importance économique des métropoles, mais dans le même temps, il ne faut pas que les élus issus des métropoles nient toute fonction économique au reste du territoire. En effet, tout maire pense au développement de son propre territoire, qu'il soit maire d'une grande ville ou d'une petite commune rurale.

¹⁴² Laurence BARTHE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁴³ Martin MALVY, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Décentralisation : encourager la logique de projets

Beaucoup de discussions et débats portent sur la taille des Régions, sur la suppression des Départements, etc. Dans nombre de pays étrangers (Espagne, Allemagne, Italie, États-Unis...) où existent aussi plusieurs niveaux d'administration, ce n'est pas un sujet permanent de discussion. Ainsi la France consacre beaucoup de temps à chercher un soi-disant optimum territorial, ce qui revient à discuter du « sexe des anges¹⁴⁴ ».

Par exemple, une loi qui déciderait de la fusion de l'Auvergne et du Limousin non seulement supposerait beaucoup d'énergie et de temps pour être mise en œuvre, mais en outre n'aurait sans doute pas d'effets bénéfiques, même à terme. En revanche, si ces deux Régions décident de travailler ensemble sur de véritables projets, cela peut avoir du sens et être efficace. Il en va de même lorsque l'on évoque la fusion de départements.

L'idée selon laquelle le redécoupage de quelques périmètres administratifs permettrait de résoudre automatiquement l'ensemble des problèmes est discutable et simpliste. La véritable question est celle de la subsidiarité : il est inefficace de vouloir résoudre à l'échelon régional des problèmes qui peuvent être traités à l'échelle départementale ou locale. D'où des discussions quasi-permanentes et largement stériles alors que la vraie question est la suivante : comment mieux développer les territoires et la citoyenneté ?

En matière d'intercommunalité, son développement s'est effectué dans une certaine opacité démocratique. Pour une meilleure compréhension des citoyens, une des réformes consisterait à avoir une seule modalité juridique d'intercommunalité (unifier les statuts actuels des Communautés urbaines, des Communautés d'agglomérations, des Communautés de communes...). Une fois la modalité juridique établie, chaque territoire l'adapterait en fonction de

ses caractéristiques humaines et géographiques, de ses besoins et de ses spécificités. Une telle réforme renforcerait la responsabilité des élus locaux. En revanche, une des conditions doit être la montée en périmètre de l'intercommunalité autour de villes et villages assurant un certain nombre de fonctionnalités et services. Comme évoqué précédemment, la montée en périmètre permet d'allier des compétences fonctionnelles (services de proximité et aux populations) à des compétences en matière de développement économique.

Par ailleurs, la subsidiarité renforce l'idée du maintien des communes et Départements. Si la commune n'a plus de rôle stratégique, elle reste en revanche un lieu important de la démocratie et du lien social. Ceci d'autant plus qu'un grand nombre de conseillers municipaux ne coûte pas cher puisqu'ils sont bénévoles et rendent beaucoup de services quotidiens, à toute heure du jour et de la nuit, ce qu'aucune fonction publique ne pourrait assumer dans nombre de territoires. Pour ce qui est des Départements, le renforcement de leur rôle peut constituer une piste de travail : en milieu rural, quelle que soit la taille des intercommunalités, ces dernières n'auront pas les moyens financiers et humains que peuvent avoir les Départements. Les Conseils généraux sont la seule collectivité territoriale de proximité capable d'associer des moyens d'ingénierie et financiers en mesure de structurer des stratégies de développement comparables à ce que peut mettre en place une métropole.

« L'avenir n'est jamais écrit d'avance, il reste toujours à construire. Tout dépend des hommes ; il n'y a pas de territoires condamnés, il n'y a que des territoires sans projets et sans hommes de qualité pour les porter¹⁴⁵ ». En considérant ce parti pris, **les territoires doivent obligatoirement élaborer un projet de territoire conditionnant l'accès aux aides et à l'ingénierie.** Le passage par un document normatif semble incontournable afin de territorialiser les politiques publiques sur la base de schémas qui seraient opposables (projet au moins à l'échelle minimum de l'EPCI). Par extension, il est envisageable

¹⁴⁴ Voir Gérard-François Dumont, « L'optimum régional ou le sexe des anges », *Pouvoirs locaux*, n° 70, 2006

¹⁴⁵ Michel GODET, *Bonnes nouvelles des conspirateurs du futur*, Odile Jacob, février 2011.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



ble de **transférer la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) aux Départements** (en raison de leur rôle en matière de cohésion et de soutien aux communes rurales) ?

En matière de portage et de mise en réseau des territoires ruraux, il semble nécessaire **que les pôles ruraux puissent se constituer à l'image des « pôles métropolitains »** en permettant la mise en réseau de petites et moyennes aires urbaines (structuration sans continuité territoriale). Cette organisation est intéressante, notamment pour la structuration de filières économiques, culturelles,... et pour le portage de projet. Il s'agit d'un outil de mise en réseau pour des situations où la continuité territoriale ne s'impose pas. Cette structuration a une vocation de portage de projet et ne vise pas à remplacer des collectivités ou des structures type Pays (le Pays est bien pour élaborer un SCoT mais pas pour la structuration de filières économiques).

Péréquation : assurer la cohésion sociale aux échelles nationale et locale

Le débat sur la péréquation et le partage de richesses doit avoir pour toile de fond l'accès aux services des populations (dont la question de la mobilité qui est centrale)¹⁴⁶. Il faut améliorer les dispositifs en place et y introduire plusieurs critères en plus de celui de la population : la superficie du territoire et la composition par âge de la population font partie de ces éléments à prendre en compte. Ou alors, à chaque fois qu'un parisien part en retraite et s'installe dans le Limousin, Paris devrait reverser une manne financière au Limousin pour le jour où le retraité sollicitera l'APA. Il faut donc assainir le système de péréquation en matière de budgets sociaux et territoriaux (le fait que l'Aveyron dispose d'un territoire beaucoup plus étendu que les Hauts-de-Seine n'est actuellement pas pris en compte dans le système de péréquation). Il faut établir un système de péréquation qui prenne davantage en compte de critères objectifs.

Afin de renforcer la pertinence, de simplifier et de

mettre en cohérence les dispositifs de péréquation, il est possible d'établir un système fondé sur la mise en place de 3 fonds (de l'échelle régionale au bloc communal) :

- Un fonds visant à compenser les inégalités de richesses (potentiel fiscal)
- Un fonds visant à compenser les inégalités de situation territoriale (urbain/rural, isolement)
- Un fonds permettant de compenser les transferts de charges (Allocations de solidarité pour les Départements).

A l'échelle locale aussi la péréquation doit être repensée : si l'objectif est de permettre un accès à des services performant dans des territoires qui ont un potentiel fiscal faible, il est nécessaire de péréquation avec des territoires « riches ». Il est important de développer une logique différenciée au niveau des taux d'intervention et non d'effectuer une redistribution d'un montant égal pour chaque territoire. De même, une partie des montants du Fonds de Péréquation Intercommunal (FPIC) est redistribuée aux communes. Il serait préférable de se poser la question des services à développer ou à maintenir et de leur accessibilité pour les habitants, à l'échelle intercommunale¹⁴⁷. En matière d'attribution du fonds, les modalités de décisions actuelles (vote à l'unanimité de l'assemblée délibérante) favorisent le saupoudrage. Pourquoi ne pas instaurer ici la règle des $\frac{3}{4}$ des communes représentant les $\frac{2}{3}$ des habitants ?

Concernant la DGF, si, comme évoqué précédemment, elle ne permet pas de valoriser ce qui est vertueux pour les territoires, d'autres questions se posent quant à son mode de calcul. D'une part, ce mode est notamment basé sur la population, avec un montant par habitant maximum pour toutes les communes comptant 200 000 habitants ou plus et des montants dégressifs pour les autres selon différentes tranches : par exemple, une personne vivant en haute-Corrèze ou même à Lorient est considérée par l'Etat comme étant moins importante financièrement qu'une personne qui habite Rennes. Ces différences de dotations seraient justifiées par les

¹⁴⁶ Vincent AUBELLE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁴⁷ Gérard-François DUMONT, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



fonctions de centralité assurées par des villes plus peuplées. Mais ces dernières disposent d'avantages ignorés par la DGF, comme celui des emplois des services déconcentrés de l'État (et les emplois induits par ceux-ci) et celui de la densité de population. Par exemple, la superficie de territoires comme la Seine-Saint-Denis ou les Hauts-de-Seine est nettement moindre que celle de la Saône-et-Loire, ce qui signifie, par exemple, moins de charges liées à l'entretien du territoire, au nombre de kilomètres de voies routières... D'autre part, les effets de seuils accroissent les inégalités entre territoires¹⁴⁸.

La redistribution des richesses : un sujet extrêmement complexe qui implique une multitude de facteurs parfois non quantifiés

La fiscalité prise sous l'angle de ce que les territoires se « doivent mutuellement » est un sujet extrêmement complexe. D'un côté les espaces peu denses possèdent des ressources (air, forêt, eau, biodiversité...) qui profitent aux espaces très denses. Ces ressources ne sont pas valorisées d'un point de vue monétaire et fiscal et n'apportent donc pas de revenu particulier aux espaces ruraux. D'un autre côté les campagnes bénéficient, essentiellement via l'économie résidentielle, de transferts de revenus provenant des métropoles (via la mobilité de certaines populations et les transferts de revenus publics et sociaux). Il existe des éléments qui sont clairement mesurés. Pour ne prendre qu'un exemple, l'éducation nationale consacre deux fois plus de moyens par élève dans la Creuse qu'en Ile-de-France (pour des raisons de densité qui sont liées au fait qu'il y a moins d'élèves dans les classes creusoises que dans celles d'Ile-de-France). Dès lors, comment mettre en place un système fiscal qui intégrerait correctement cette complexité ? Est-ce souhaitable au sein d'une république comme la France ? Est-ce possible d'un point de vue technique ?

Autre point, si la mesure de l'effort fiscal est importante, il convient toutefois d'être prudent sur

cette question : subventionner des secteurs où il y a peu de fiscalité locale pose question. Il ne faut pas donner une prime à la dépense publique qui favoriserait les territoires qui augmentent sensiblement leurs coûts de fonctionnement. Le problème est que la mesure du potentiel fiscal d'un territoire constitue un indicateur très limité car les choix effectués localement recouvrent beaucoup de réalités différentes. Une collectivité qui a une gestion économe des fonds publics risque d'être pénalisée par rapport à une autre qui effectue beaucoup plus de dépenses. Il ne faut pas que la forte augmentation des dépenses de fonctionnement ait des effets induits sur l'ensemble des revenus à mettre dans la balance de la péréquation¹⁴⁹.

Ingénierie territoriale : un levier essentiel du développement territorial

Faire le deuil du recours systématique à l'Etat

Une des clés du développement rural est l'ingénierie car il s'agit d'un levier essentiel. Depuis des années, l'Etat s'est progressivement désengagé en la matière. Les maires ont pourtant des besoins de conseil en matière d'urbanisme, de développement,... Traditionnellement il était fait appel aux sous-préfectures, mais elles sont aujourd'hui affaiblies dans leurs missions et services de ce type. Les collectivités locales, dont les Départements, ont pris le relais pour combler les déficits, majoritairement en matière d'ingénierie technique, mais l'offre ne couvre pas toujours tous les besoins. Il existe donc une forme de manque¹⁵⁰.

Le débat élargi pose la question du maintien systématique ou non de toutes les sous-préfectures, débat ouvert par la Cour des Comptes récemment. Si en effet, une sous-préfecture emploie seulement trois personnes et est ouverte moins de trois heures par jour, elle relève davantage du symbole que de l'efficacité de l'action publique, principalement en milieu urbain. En secteur rural par contre, leur présence est souvent justifiée et leur mission peut

¹⁴⁸Gérard-François DUMONT, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁴⁹Pascal ALLIZARD, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁵⁰Martin MALVY, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



être renforcée dans le sens de la proximité. Une possibilité : **faire de ces sous-préfectures des agences d'accueil de nouvelles populations** et confier à l'Etat un rôle de « transfert » des populations des zones urbaines tendues vers les campagnes.

Faute de vision claire sur la manière dont va pouvoir s'organiser l'ingénierie dans les années à venir, un travail concerté sur le rôle de l'Etat dans les territoires (notamment dans le cadre des travaux autour de la Modernisation de l'action publique – MAP) semble devenu absolument nécessaire. Cela vise à interroger les missions de l'Etat et à les rendre plus efficaces, plus cohérentes et mieux coordonnées à l'échelle locale. Dans l'attente, des propositions se font jour :

- Mise en place d'un moratoire de 3 ans sur la suppression des emplois publics dans les territoires ruraux, dans l'attente de l'élaboration de schémas départementaux d'accès aux services publics (rendre ceux-ci opposables à l'Etat et à ses agences¹⁵¹). En effet, il apparaît important de stopper l'hémorragie globale qui touche les emplois publics, tout en veillant à ce qu'à l'intérieur des effectifs globaux, un travail de répartition des emplois publics en faveur des métiers de « contact avec la population » soit effectué (ce qui revient, de manière générale, à alléger les activités de contrôle et de réglementation au sein des structures publique ou para-publiques). Cette proposition permettrait de tenir compte du contexte de raréfaction des deniers publics, tout en se donnant l'objectif d'éviter que les populations, souvent les plus vulnérables, aient le sentiment d'un éloignement progressif du service public, qui est l'une des causes du sentiment d'abandon et de relégation que peuvent ressentir certains ménages.
- Rendre les collectivités locales éligibles aux exonérations de charges sociales pour les postes créés

dans les ZRR.

Favoriser l'optimisation et la souplesse des cadres d'intervention

En matière de politiques européennes, il serait intéressant d'observer comment les aides financières se distribuent car les acteurs locaux ne se positionnent pas vraiment sur ces questions-là qui touchent à l'innovation, à la recherche : il faut avoir en tête que le financement du développement rural ne passe pas uniquement par le Feader¹⁵².

Les programmes Leader 2007-2013 ont été relativement efficaces pour les territoires en matière d'appui à l'innovation, à l'expérimentation et à la mise en réseau... Le problème est que ces programmes ont été pilotés de manière trop centralisée¹⁵³ par le national et que les règles de co-financement mises en place ont été inappropriées, ce qui les a rendus très lourds en termes de gestion et de mobilisation.

Par ailleurs, l'Europe est relativement méconnue des territoires : les appels à projet lancés par la Commission passent souvent inaperçus au sein des territoires et des institutions. Il est ici question d'enjeux d'ingénierie, mais également de diffusion et d'accès à l'information¹⁵⁴.

Il y a un potentiel d'innovation très important dans les territoires, mais beaucoup des porteurs de projet ne s'adressent plus aux institutions car le cadre administratif est trop normatif et lourd. Il y a toujours un élément du projet qui ne rentre pas dans les cadres et exigences institutionnels. Il est donc nécessaire de respecter des injonctions, mais il ne faut pas qu'elles deviennent normatives car cela bloque les projets et peut être pénalisant pour le territoire. Les politiques publiques n'arrivent donc pas toujours à créer d'effets leviers. Il faut des cadres d'interventions simplifiés bénéficiant d'une certaine souplesse¹⁵⁵.

¹⁵¹ Approche qui nécessite un véritable travail de concertation et de coopération entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat, ceci, afin de parvenir à la réalisation de schémas qui soient efficaces et opérationnels. Il est aussi possible d'imaginer une participation de la population à la construction de ces schémas. Ces schémas doivent également considérer, outre l'accessibilité du service public, la nature de ce dernier.

¹⁵² Fonds européen agricole pour le développement rural

¹⁵³ L'autorité de gestion du programme Leader étant l'Etat.

¹⁵⁴ Contrairement à une idée largement répandue, les institutions européennes mettent à disposition des acteurs un ensemble d'informations qui sont accessibles, et dont les territoires se saisissent peu : site Internet europa.eu, Eurostat, etc. ...

¹⁵⁵ Laurence BARTHE, *in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.*



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Un besoin de circulation des idées et de développement des connaissances de l'environnement territorial

La ville est avant tout constituée de connexions et de mobilités (des biens et personnes, des idées...) : il faut reporter cette connexion sur le monde rural car le développement d'un territoire est lié à ces notions-là. Il faut une connexion et une mobilité au sein des territoires ruraux qui commence par celle des personnes dans les institutions. C'est cette circulation des connaissances et des capacités à innover qu'il est absolument nécessaire de développer. Or, au sein de beaucoup de territoires ruraux, il existe un réel problème d'appropriation des enjeux, et ce à tous les niveaux de gouvernance et d'organisation.

Pour un territoire, la seule manière de se développer est de capter de la « matière grise » tout en permettant sa circulation. L'ensemble des acteurs et notamment les collectivités territoriales n'ont pas uniquement besoin de gestionnaires : il faut aussi des personnes en capacité de développer des idées. Pour cela, il faut faire le choix de se confronter aux autres territoires afin de bénéficier d'une hauteur d'analyse et de prise en compte des enjeux qui soit suffisante. Les problèmes évoqués ici peuvent concerner toute les strates de l'organisation hiérarchique d'une institution¹⁵⁶. D'une manière générale, et encore davantage au sein des territoires ruraux, la mobilité professionnelle et territoriale des agents territoriaux est très faible alors que la circulation de l'ingénierie serait certainement positive.

D'une manière générale, il est important de renouveler le « logiciel » du développement, de se rénover, d'innover. Il s'agit de dépasser une approche très institutionnalisée de l'ingénierie territoriale. Profitons de la population qui est « connaissante » sur les territoires et qui dispose souvent d'un haut niveau de connaissances et de savoir-faire. Elle peut être à l'origine d'idées très diverses. Il faut donc adopter

une conception large et diversifiée de la notion d'ingénierie¹⁵⁷. Pour cela, **il faut que les élus et agents des collectivités soient accompagnés par des formations sur les enjeux du développement territorial** (le nombre de journées de formation, notamment dans les petites collectivités, est beaucoup trop faible pour appréhender une matière aussi « mouvante » que celle du développement des territoires¹⁵⁸).

Concernant « l'ingénierie rurale » à proprement parler, il existe un fort besoin d'animation et donc d'animateurs (« chargés de développement local »). Même si les Pays et les PNR ont indiscutablement permis de développer de nouvelles compétences au service des territoires ruraux, le problème est qu'actuellement le « bon animateur rural » doit maîtriser les différents mécanismes de l'économie territoriale, de la planification urbaine, et bien d'autres domaines. Cela fait de l'animateur un « mouton à cinq pattes » à qui il est demandé de maîtriser les méthodes d'aide à la décision, d'élaboration et de mise en œuvre de chartes de développement, la maîtrise des principes liés aux modes de production, à l'accumulation de la valeur territoriale, au développement de l'attractivité des zones marginalisées¹⁵⁹... Cette complexité, très difficile à maîtriser dans son ensemble nécessite deux évolutions importantes :

- repenser la formation des animateurs ruraux.

Il existe la possibilité de travailler sur le développement de centres de formations continue.

- développer les réseaux d'ingénierie à différentes échelles (en effet, la structuration de cette ingénierie n'est pas forcément toujours possible à l'échelle intercommunale et le Département peut avoir un rôle important dans ce domaine, même si, ici encore, l'échelle départementale ne permettra pas de répondre à l'ensemble des problèmes d'ingénierie¹⁶⁰).

En matière de développement économique, il existe un besoin de mobilisation d'agents de développement ayant une culture économique et de l'entreprise (il y a dans ce domaine un manque important

¹⁵⁶Vincent AUBELLE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁵⁷Laurence BARTHE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁵⁸Vincent AUBELLE, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.

¹⁵⁹A noter que le turn over important des animateurs constitue également un problème.

¹⁶⁰Jean-Yves BECHLER, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



aujourd'hui.

La question de l'ingénierie technique

En 2010, 7000 communes se trouvaient en dehors de tout territoire urbain : pour cette catégorie de communes, l'existence d'une ingénierie mutualisée à l'échelle départementale est un enjeu.

Pour les communes dont la population s'échelonne entre 10 000 et 100 000 habitants : il est davantage possible d'arbitrer entre une ingénierie mutualisée (par exemple à l'échelle départementale) et une ingénierie internalisée (regroupée dans une structure de type intercommunalité, Communautés d'agglomération notamment).

En ingénierie locale, il y a donc un seuil à cette échelle qui se joue entre commune/EPCI et regroupements territoriaux de proximité (PNR, Départements, etc.). Actuellement, une cinquantaine de Départements développent ce type d'ingénierie (sous forme de SPL, de Syndicat mixte, ...) et une vingtaine sont en train de la structurer.

Au regard de ses moyens humains, financiers, mais également de son expérience dans le domaine, le Conseil général semble globalement être l'échelle la plus pertinente pour porter majoritairement l'ingénierie technique. Rappelons à ce sujet que s'il existe une mise en place d'une ingénierie technique publique au sein des territoires ruraux, c'est en raison d'une défaillance de l'intervention de l'Etat et du secteur privé.

Constituer des pôles d'ingénierie territoriale à vocation stratégique

Il semble pertinent de constituer des pôles d'ingénierie « stratégique » qui associent des compétences des collectivités territoriales avec celles des organismes consulaires, du tissu associatif, de la société locale... Le développement de structures ayant capacité à développer une analyse des enjeux territoriaux, du type « **agences de développement ou d'urbanisme** », permettrait d'engendrer des effets leviers

sur les territoires. Ces structures sont en mesure d'apporter de la connaissance et des idées. Afin de développer cette proposition il apparaît judicieux de travailler avec la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). En matière de mise en place d'une telle ingénierie, il convient qu'elle ne revienne pas à une collectivité territoriale en particulier : sa structuration doit s'effectuer autour d'un certain niveau de l'armature territoriale, en tenant compte des polarités des villes petites et moyennes. L'objectif est de parvenir à la mise en place d'outils d'aides à la décision et au développement des exercices de prospective territoriale.

Par ailleurs, la constitution du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) doit pouvoir constituer un appui technique à la mise en place et au développement de cette ingénierie (la culture de la prospective territoriale reste encore aujourd'hui globalement très peu développée au sein de la ruralité).

Développer l'expérimentation des projets de loi sur les territoires

Développer l'expérimentation sur les territoires semble également une piste importante pour renforcer l'innovation et la mise en place de politiques publiques adaptées à la très grande diversité des situations et dynamiques territoriales des territoires. Afin de permettre cette expérimentation, une proposition serait d'inciter les députés et sénateurs à expérimenter des projets de loi, simplement sur quelques territoires pendant un an avant d'en faire un véritable projet de loi : cela permettrait de mesurer le degré de pertinence de la loi et des mesures qui y sont associées (permettrait de mesurer en amont, le comment, pourquoi, de mettre en place des modes d'emploi...). Si cela fonctionne sur le terrain alors adoptons la loi (cette pratique permettrait même d'associer des citoyens à l'élaboration des lois, ce qui renforcerait la démocratie). Développons donc l'expérimentation pré-loi avant adoption et généralisation¹⁶¹.

¹⁶¹Jean-Pierre JALLOT, in auditions dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Définir un cadre politique global permettant de valoriser les atouts de la ruralité

Le rapport, dans son ensemble, essaie de mettre en évidence une vision renouvelée de la ruralité. Il identifie plusieurs faisceaux permettant de construire des stratégies de développement local : des atouts (foncier, agriculture, environnement, paysage, etc...), des conditions (politique d'accueil, développement des réseaux, ingénierie, etc...) et des opportunités (numérique, transition écologique, structuration de réseaux sociaux locaux permettant de renforcer la démocratie ...). C'est ainsi que les campagnes bénéficient d'une réelle possibilité de se prendre en main et d'établir des projets territoriaux de développement et d'aménagement s'inscrivant dans le cadre du développement durable.

Parallèlement, il semble nécessaire de définir le cadre politique dans lequel va s'inscrire cette stratégie :

- **La création d'un ministère de la ruralité au même titre qu'il existe un ministère de la ville**

- **un cadre national de référence** : une Loi d'orientation sur la ruralité sur le modèle de la loi Montagne ou de la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine ? Il faut un objectif politique clair. Par exemple, l'occasion d'affirmer que l'ancrage d'une identité locale est aussi un moyen de revitaliser le lien républicain dans des espaces qui ont pu se sentir abandonnés (de la même manière que la loi SRU¹⁶² a affirmé un objectif de Réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires dans les zones urbaines sensibles).

- **une stratégie nationale de développement** : mobiliser des moyens existants et coordonner des politiques existantes (FNADT¹⁶³, CPER¹⁶⁴, SNIT¹⁶⁵) dans le cadre d'un plan national spécifique. La mise en place d'une telle stratégie interroge le rôle de la DATAR et du futur CGET¹⁶⁶. Outre un travail interministériel, elle nécessite également un travail vertical, c'est-à-dire avec des représentants des territoires (Associations de collectivités territoriales, représentants de chambres consulaires, etc. ...).

- **une identification des territoires concernés** : en s'appuyant sur une définition de la ruralité, des ZRR¹⁶⁷ à revisiter sur le modèle des ZUS¹⁶⁸ ?

- **un cadre financier** : il a été évoqué des dispositifs financiers spécifiques type zone franche/ZFU¹⁶⁹, fiscalité dérogatoire, péréquation, etc... N'est-il pas pertinent de mettre en place un fonds national pour la structuration des projets locaux (aider au développement de l'ingénierie plutôt qu'au financement de projets au cas par cas (comme ce peut être le cas avec le FNADT)) ?

- **des outils de gouvernance spécifiques**: PER¹⁷⁰, contrat territoriaux, CUCS ruraux¹⁷¹... La question des opérateurs nationaux (une agence de la ruralité) pourrait être abordée dans ce cadre. Le Département

¹⁶² Solidarité et renouvellement urbain

¹⁶⁴ Contrat de Projet Etat-Région

¹⁶⁶ Commissariat général à l'égalité des territoires

¹⁶⁸ Zone urbaine sensible

¹⁷⁰ Pôle d'excellence rural

¹⁶³ Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

¹⁶⁵ Schéma national des infrastructures de transport

¹⁶⁷ Zone de revitalisation rurale

¹⁶⁹ Zone franche urbaine

¹⁷¹ Contrat urbain de cohésion sociale



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Conclusion

Pendant longtemps, les territoires ruraux ont vécu et subi fatalement une forme de domination implicite de la pensée urbaine, comme si un inexorable mouvement poussait les campagnes vers la relégation et encourageait la seule expansion de la ville et du fait urbain.

L'urbain résonnait comme le lieu de la modernité, du développement, de la créativité, comme le champ de tous les possibles.

Les campagnes étaient retranchées, au rang de territoires vides et silencieux, réserves agricoles et environnementales, éloignées du progrès contemporain. On venait y chercher le calme et la sérénité, une respiration temporaire, un ressourcement, avant de revenir à la vie réelle.

Mais, depuis deux décennies, les comportements des Français, leurs aspirations, rendent ce modèle fragile. La vie réelle pour nombre d'entre eux aujourd'hui, ce n'est plus celle qui est uniquement dictée par les contraintes professionnelles, ni celle qui impose systématiquement l'overdose de rythmes et de sacrifices. Ce peut être celle qui ouvre des perspectives, celle qui permet à la famille de s'épanouir en travaillant et en vivant dans un même espace.

Dès lors, les territoires ruraux ont leurs atouts à offrir.

Les constats convergent, ce rapport et les travaux que nous avons menés en apportent l'évidente confirmation. Les perspectives existent, et tant de témoins nous parlent d'opportunités, de chances, de potentiels : voilà la vision positive de la ruralité que nous voulons porter, et la considération que nous jugeons due aux ménages qui vivent au sein des campagnes. Mais pour le faire, il faut être trois fois lucides : en étant objectifs, en mettant nos modèles devant leurs contradictions et en acceptant de nous réformer nous-mêmes.

Objectifs car au-delà des atouts, des handicaps subsistent, et plusieurs formes de ruralité coexistent. Même à la campagne, l'égalité des chances est biaisée. Alors il faut faire de notre vision **un combat**

idéologique : celui de croire aux potentiels de la ruralité permettant de donner un avenir aux Hommes et aux territoires ; celui qui revendique l'équité et la cohésion territoriales, celui qui en appelle à la solidarité nationale pour corriger les anomalies historiques. Parlons ici des grands projets, des moyens attribués aux territoires, de la péréquation, d'une décentralisation complète...

Il est important de réinterroger nos modèles : la concentration urbaine est-elle la seule option écologique possible ? Nous ne le croyons pas. Nous pensons bel et bien que les territoires ruraux peuvent concilier habitat, production, mobilité et environnement dans un mode durable. La concentration systématique des services est-elle l'unique voie possible ? Nous nous élevons aussi contre cette vision. Car l'accueil de nouvelles populations passe par la proximité des services essentiels, et de nouvelles formes d'accessibilité à ces services sont désormais possibles et acceptées tant par les populations que par les opérateurs. Les territoires ruraux ne doivent-ils s'envisager que comme contributeurs à l'équilibre général ? Comme seuls pourvoyeurs de ressources en contrepartie de la valeur créée par les métropoles ? Là encore ce schéma n'est pas le nôtre. Il y a de la place pour un développement économique alternatif dans nos territoires. Le numérique révolutionne l'initiative locale ; les savoir-faire et atouts empiriques de la ruralité ouvrent quant à eux la voie aux secteurs innovants et à la relocalisation des activités émergentes. Sachons profiter de cette ère nouvelle. **Notre combat est donc aussi politique** : réhabilitons le « local », adoptons la différenciation des politiques publiques selon les réalités des territoires, exploitons la richesse des identités locales et valorisons là à l'échelle nationale. Valoriser, c'est aussi croire que l'on peut être reconnu, alors osons l'évoquer : pourquoi n'existerait-il pas un ministère des campagnes, comme il en existe un pour la ville ?

Enfin, nous ne pouvons avoir de telles ambitions sans nous doter d'outils performants. Nos organisations



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



doivent s'adapter à ces défis. Nous-mêmes, élus, personnels territoriaux, devons relever notre vision au niveau des enjeux actuels. Nous former, coopérer, dépasser les logiques de niveaux et s'ouvrir au dialogue et aux partenariats permanents avec les acteurs locaux. L'association du citoyen à nos décisions devient elle aussi primordiale pour rétablir la confiance et partager un vrai projet avec les habitants. Nous l'avons dit, les territoires ruraux peuvent ainsi être le lieu de refondation de la démocratie locale. Et précisément, l'échelon départemental a démontré toute son efficacité pour fédérer, rassembler et mobiliser derrière ces objectifs. Restons le niveau référent de la solidarité, du vivre ensemble, de la mise en cohérence des projets de territoires.

Notre combat est donc aussi démocratique et républicain, c'est le choix d'une histoire à hauteur d'Hommes.

Le présent rapport ne doit pas être une initiative de plus et rester lettre morte. Son appropriation par l'Assemblée des Départements de France est une étape, avant d'en assurer le relais plus largement auprès des décideurs nationaux, de leurs satellites et des acteurs locaux. Pour aller plus loin, travaillons aussi avec les associations d'élus, expérimentons concrètement sur les territoires, diffusons ce nouvel état d'esprit au sein des stratégies régionales et locales. Passons de l'intention à l'action, et participons activement à notre grand pari : faire des campagnes des territoires d'avenir.

Reprenons à notre compte cette belle citation de deux responsables politiques :

« Un changement de paradigme s'impose. L'image de l'arbre peut nous aider. Vu du ciel, sa représentation met au même plan racine et feuillage ; elle illustre le maillage géographique français dans sa diversité. Le tronc, symbole de la ville par sa densité est sa fonction structurante. Les espaces ruraux en sont les indispensables racines : eau, air, énergie, alimentation. Les branches illustrent le maillage de l'urbanité rurale. Un territoire d'avenir est comme un arbre dont le tronc et le branchage sont équilibrés. Un arbre où la sève circule bien, des racines jusqu'aux feuilles »¹⁷².



¹⁷²Dominique POTIER et Carole DELGA, Pour une nouvelle ruralité, in Libération, août 2013.



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



25 propositions pour faire des campagnes et de leurs espaces urbains des lieux de développement et d'épanouissement

1. Créer les conditions de la complémentarité entre les métropoles et les espaces ruraux : pour une fertilisation croisée
2. Participer à l'équilibre du territoire national : pour une organisation multipolaire renforçant le rôle des villes petites et moyennes qui ont une fonction de structuration des campagnes
3. Assurer les connexions ferroviaires et routières des petites villes et agglomérations de taille moyenne avec le reste du territoire national
4. Renforcer la capacité d'action de l'intercommunalité
5. Construire des agences « d'urbanisme » de la ruralité – ingénierie stratégique et prospective ; renforcer l'ingénierie technique départementale
6. Faire des projets de territoire la base indispensable pour soutenir et coordonner les acteurs de ces projets. Contractualiser les aides uniquement sur cette base
7. Faire de la géographie et de la diversité des territoires un atout de développement (paysages – ressources naturelles)
8. Favoriser des stratégies foncières territoriales différenciées
9. Faire de la ressource humaine un élément d'attractivité (qualification, créativité, disponibilité, services à la personne, etc. ...)
10. Restaurer le bâti ancien, encourager la remise sur le marché immobilier, en faire un projet économique, social et identitaire au plan architectural
11. Faire des centres-villes et centres-bourgs des lieux de vie, de rencontre, de structuration des échanges
12. Développer les circuits courts, l'économie circulaire, et l'Economie sociale et solidaire
13. Construire des parcours pour les jeunes – mobilité résidentielle et professionnelle
14. Transformer le vieillissement de la population en atout économique et en support de développement local
15. Faire du numérique pour tous un outil de dynamisation des zones rurales et de relocalisation du développement
16. Créer des forums de l'innovation en zone rurale
17. Développer l'entrepreneuriat et la création d'entreprises en zone rurale. Dynamiser les systèmes productifs locaux et les ouvrir
18. Favoriser l'optimisation et la souplesse des cadres d'intervention en faveur des porteurs de projet
19. Utiliser l'épargne populaire pour financer les projets structurants et la création territorialisée de richesses
20. Légitimer l'intervention publique lorsque le marché n'existe pas ou lorsque la faible densité de population nécessite d'organiser la continuité
21. Définir un niveau plancher de ressources publiques – Organiser la péréquation et la solidarité nationale
22. Envisager un moratoire global sur les emplois publics en faveur des métiers de contact avec la population
23. Elaborer des schémas départementaux de services publics et au public prescriptifs
24. Faire des « nouvelles ruralités » des laboratoires de la démocratie locale : agir contre l'isolement et le sentiment de relégation des populations ; développer les réseaux de solidarité, la citoyenneté et la participation des habitants
25. Expérimenter et accepter la différenciation dans les projets de territoire et leur mise en œuvre ; alléger les normes en zone rurale



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Pour une approche renouvelée de la ruralité (parties II et III)

- Adopter une définition statistique raisonnée et opérationnelle du mode de calcul des populations urbaine et rurale
- Adopter une définition statistique raisonnée et opérationnelle du mode de calcul des migrations résidentielles entre urbain et rural
- Adopter une définition statistique objective des emplois induits par l'agriculture et de son poids dans l'économie nationale
- Les travaux sur les systèmes urbains qui ont été réalisés à l'initiative de la DATAR reflètent l'organisation des flux, les interdépendances, et le fonctionnement en réseau des territoires. Ce travail d'étude, qui a été établi à partir des plus grandes agglomérations mériterait d'être effectué sur la base de seuils plus bas, c'est-à-dire à partir des petites et moyennes villes. Cela permettrait de mettre en lumière l'importance du rôle de ces villes au sein de l'armature territoriale et de relativiser le poids des plus grandes agglomérations

Pour faire des campagnes des lieux de développement (parties III et IV)

- Faire de la silver économie (économie du vieillissement) un vivier d'emplois (professionnalisation de la filière services à la personne), d'activités (recherche et innovation autour des nouveaux produits et services type domotique et e-services) et de maintien de la vie locale (maintien à domicile, commerces et services de proximité, soutien à la consommation)
- Travailler sur l'image des campagnes pour en faire des lieux désirables de démocratie et de sociabilité
- Créer des « campagnes européennes de la culture »
- Engager une réflexion sur une architecture rurale contemporaine
- Organiser les structures touristiques selon le principe de subsidiarité
- Développer les économies horizontales pour favoriser l'autonomisation des territoires
- Exploiter les opportunités immobilières offertes par le rural
- Identifier les activités économiques ayant un intérêt à la dispersion
- Spécialiser les zones d'activités par thématique
- Favoriser la transmission / reprises par le développement de l'économie sociale et solidaire
- Reconnecter les sièges des grands groupes avec les territoires d'implantation
- mettre en place des stratégies de « paniers de biens et de services »
- Installer une égalité de traitement fiscal et réglementaire pour les activités complémentaires entre agriculteurs et artisans
- Favoriser le déplacement d'activités économiques
- Inciter à ce que la politique régionale de l'Union européenne prennent davantage en compte les réalités territoriales infra-régionales
- Soutenir l'installation de TPE/PME/PMI en rural par des aides ciblées
- Faire appel à l'épargne populaire pour l'investissement local
- Mettre en place des stratégies d'attractivité pour les emplois non-salariés
- Faire des inventaires des savoir-faire locaux pour capitaliser et créer de l'activité
- Aider à la mobilité des populations, et de toutes les populations
- En matière de désenclavement, adopter une réflexion multimodale par la coordination permanente des AOT
- Développer l'infrastructure numérique au service du développement des usages et de la relocalisation du développement : mettre en place des politiques publiques du numérique



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



- Numérique : installer des zones franches, créer des protocoles d'expérimentations et de formation
- Expérimenter un projet de loi sur le territoire avant de l'acter
- Réenvisager la gestion foncière des terres agricoles
- Aider à la structuration de la filière bois et plus largement des filières de développement des énergies renouvelables
- Créer des pépinières de nouveaux agriculteurs

Répondre à l'enjeu de proximité et préserver le cadre de vie (partie V)

- Créer des locaux et des pépinières d'entreprises au cœur des villages
- Développer les opérations de type « fab lab »
- Développer des politiques d'accueil globales
- Reconstruire des réseaux sociaux locaux
- Créer des associations et des réseaux de bénévoles pour la pérennité de la vie associative
- Développer une ingénierie administrative de soutien aux associations
- Développer la participation citoyenne et l'association des habitants à la vie publique
- Engager des nouvelles formes de politiques culturelles
- Reconsidérer la notion de seuil et d'accessibilité aux services publics et au public
- Services publics : adopter un modèle multisectoriel et multicanal
- Encourager la transition énergétique pour un habitat durable
- Transition écologique : organiser les filières d'ingénierie publiques et privées
- Proposer des outils d'accès au logement
- Politique foncière : préserver les terres agricoles, privilégier la densification des centres
- Transport en commun : renforcer les coopérations entre villes moyennes et Conseils généraux
- Développer le transport à la demande : baisser la TVA sur ce service ?
- Développer des parcs de véhicules électriques en libre-service

Quels outils au service de ces enjeux ? (partie VI)

- Progresser en matière de planification
- Structurer l'intercommunalité autour de petites villes pour lui permettre d'atteindre une taille critique et de porter des fonctionnalités et des projets structurants
- Instaurer un dialogue constructif et mutuellement bénéfique entre métropoles et campagnes
- Rendre obligatoires les projets de territoires conditionnant aides et ingénierie
- Transférer la DETR aux Départements
- Créer des « pôles ruraux » comme outil de mise en réseau
- Péréquation : simplifier et mettre en cohérence les dispositifs autour de 3 fonds
- Revoir les critères de calcul de la DGF sur des critères plus équitables et vertueux
- Elaborer des schémas départementaux d'accès aux services publics
- Ingénierie technique : créer des plateformes départementales
- Ingénierie stratégique : créer des agences de développement spécialisées dans la connaissance et le développement des territoires
- Renforcer la formation des personnels et des élus territoriaux
- Donner un cadre législatif et réglementaire global à la politique nationale d'aménagement du territoire



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



REMERCIEMENTS

En premier lieu, nos remerciements vont tout naturellement à Claudy LEBRETON, qui par son intérêt et son implication en faveur des campagnes, a permis le lancement de cette mission sur les « nouvelles ruralités ».

Nous remercions sincèrement les 31 Départements qui ont rejoint la démarche pour leur implication en faveur des « nouvelles ruralités ».

Nous remercions également chaleureusement l'ensemble des personnes ayant accepté d'être auditionnées, dont la liste exhaustive figure en annexe de ce rapport, et dont les contributions ont très largement contribué à la réalisation de ce document.

Remercions aussi Jean VIARD, qui nous a accompagné dans la préparation du colloque de Vichy et qui a largement participé à la réussite de cet événement. Profitons-en pour saluer et remercier l'ensemble des intervenants et participants de ce colloque sans qui, cette journée, n'aurait pu être un succès.

Nous adressons également un remerciement particulier à Dominique VOLLET et Gérard-François DUMONT, qui nous ont fait part de leur expertise quant à la pertinence du diagnostic général et des propositions émises.

Nous remercions aussi l'Institut National des Etudes Territoriales (INET), et plus particulièrement les six élèves administrateurs territoriaux qui ont contribué à la réalisation d'une enquête auprès des collectivités territoriales.

Enfin, nous remercions très sincèrement l'ensemble des personnes ayant manifesté leur intérêt pour la mission.

ANNEXES

Liste des Départements membres de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF (au 02-12-2013)

- | | |
|------------------------------|---------------------------------|
| ❖ AIN, 597 300 | ❖ LOT-ET-GARONNE, 331 100 |
| ❖ AISNE, 540 500 | ❖ MEURTHE-ET-MOSELLE, 732 000 |
| ❖ ALLIER, 343 000 | ❖ NIEVRE, 220 000 |
| ❖ CANTAL, 148 100 | ❖ NORD, 2 571 940 |
| ❖ CHER, 311 000 | ❖ PAS-DE-CALAIS, 1 461 000 |
| ❖ CORREZE, 243 352 | ❖ PUY-DE-DÔME, 632 300 |
| ❖ CÔTES-D'ARMOR, 591 600 | ❖ PYRENEES-ATLANTIQUES, 647 000 |
| ❖ CREUSE, 120 000 | ❖ HAUTES-PYRENEES, 229 500 |
| ❖ DOUBS, 527 800 | ❖ PYRENEES-ORIENTALES, 448 500 |
| ❖ DRÔME, 484 700 | ❖ HAUTE-SAÔNE, 239 500 |
| ❖ FINISTERE, 898 000 | ❖ SAONE-ET-LOIRE, 554 800 |
| ❖ HAUTE-GARONNE, 1 230 820 | ❖ DEUX-SEVRES, 369 000 |
| ❖ GIRONDE, 1 450 000 | ❖ SOMME, 570 700 |
| ❖ ILLE-ET-VILAINE, 1 015 470 | ❖ HAUTE-VIENNE, 376 200 |
| ❖ LOIR-ET-CHER, 327 868 | ❖ VOSGES, 379 700 |
| ❖ LOT, 174 580 | |



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Liste des personnes auditionnées dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités¹⁷⁴ »

- ALLIZARD Pascal, *Président du CNER (Fédération des agences de développement économique) et Vice-président du Conseil général du Calvados*
- AUBELLE Vincent, *Professeur associé, département génie urbain de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée*
- BARTHE Laurence, *Maître de conférence en géographie et aménagement à l'Université Toulouse II, membre de l'UMR¹⁷⁵ « Dynamiques rurales »*
- BECHLER Jean-Yves, *Commissaire à l'aménagement du Massif Central (DATAR)*
- BERBERIAN Vanik, *Président de l'Association des Maires Ruraux de France (AMRF)*
- CREZE Patrick, *Directeur, Adjoint au Délégué interministériel à la DATAR*
- DAVEZIES Laurent, *Professeur d'économie au CNAM¹⁷⁶, titulaire de la chaire « économie et développement des territoires »*
- DENIS Guillaume, *Conseiller collectivités locales auprès de la Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique*
- DEVES Claude, *Professeur émérite de droit public et Directeur de l'Institut d'Auvergne du Développement des Territoires (IADT)*
- DOLY Michel, *Président du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) d'Auvergne*
- DUMONT Gérard-François, *recteur, Professeur de géographie à l'Université Paris IV-Sorbonne, Président de la revue Population et Avenir*
- GRISET Alain, *Président de l'Assemblée Permanente des Chambres de Métiers et de l'Artisanat (APCMA)*
- HALBWACHS Catherine, *Directeur du Pôle Affaires Institutionnelles d'Electricité Réseau Distribution France (ERDF)*
- HOUDART Marie-France, *Ethnologue spécialiste des sociétés rurales*
- JALLOT Jean-Pierre, *Vice-président de l'Association pour la Promotion et la Fédération des Pays (APFP) et Vice-président du Conseil général d'Eure-et-Loir*
- JOSEPH Jean-Louis, *Président de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux (PNR) et Vice-président du Conseil régional PACA*
- LE FOLL Stéphane, *Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt*
- LOZACH Jean-Jacques, *Président du Conseil général de la Creuse*
- MALVY Martin, *Président de l'Association des Petites Villes de France (APVF) et du Conseil régional Midi-Pyrénées*
- MARCON André, *Président de CCI France¹⁷⁷*
- MORA Olivier, *Coordonnateur de la prospective « nouvelles ruralités » de l'INRA*
- JOLY Patrice, *Président du Conseil général de la Nièvre*
- RAFESTHAIN Alain, *Président du Conseil général du Cher*
- SAVATIER Jacques, *Conseiller du Président Directeur général, Directeur des affaires territoriales et du service public du groupe LA POSTE*
- SCHMITT Bertrand, *Délégué INRA à l'expertise, à la prospective et aux études*
- SOUCHON René, *Président du Conseil régional d'Auvergne et Président des commissions « Aménagement du territoire » et « Agriculture, pêche, forêt » à l'Association des Régions de France (ARF)*
- STIEGLER Bernard, *Philosophe, Président d'Ars Industrialis et Directeur de l'Institut de Recherche et d'Innovation du Centre Georges Pompidou*
- VIARD Jean, *Sociologue, Directeur de recherche au CNRS¹⁷⁸ au CEVIPOF (Centre de recherche politique de Science Po)*
- VOLANT Stéphane, *Secrétaire général de la SNCF¹⁷⁹*
- VOLLET Dominique, *Economiste, Directeur de l'UMR¹⁸⁰ Métafort AgroParisTech-IRSTEA-INRA-VetAgro Sup*

¹⁷⁴Les auditions se sont déroulées entre avril et juillet 2013

¹⁷⁵Unité Mixte de Recherche

¹⁷⁶Conservatoire National des Arts et Métiers

¹⁷⁷Via une contribution écrite

¹⁷⁸Centre National de la Recherche Scientifique

¹⁷⁹Via une contribution écrite

¹⁸⁰Unité Mixte de Recherche

TABLE DES MATIÈRES

EDITO	p.3
VERBATIMS	p.4
SOMMAIRE	p.7
INTRODUCTION	p.8
I. PRÉSENTATION DE LA DÉMARCHE « NOUVELLES RURALITÉS »	
l'affirmation d'une vision qualitative et d'avenir pour la ruralité	p.11
Une démarche inédite, positive et ouverte	p.11
Quelques points d'ordre méthodologique	p.12
II. SÉMANTIQUE, CONCEPTS ET DÉFINITIONS :	
Quelques controverses utiles pour éclairer le débat..	p.13
Des controverses liées au terme de « nouvelles ruralités »	p.13
S'interroger sur les méthodes de réalisation des diagnostics territoriaux	p.14
La question du mode de calcul des populations urbaines et rurales :	
« un meurtre géographique »	p.14
La question de « l'exode rural »	p.16
La question de la place de l'agriculture	p.16
La question des centralités et des périphéries	p.17
Un besoin de précision de la notion de métropole	p.18
Une uniformisation des modes de vie qui mérite d'être nuancée	p.18
III. DIAGNOSTIC GÉNÉRAL : DE L'ANALYSE À LA PROSPECTIVE,	
Les défis de la ruralité	p.20
Les atouts majeurs de la ruralité	p.20
La coexistence de plusieurs types de campagnes	p.22
Une forte attractivité des territoires ruraux dans le Sud et l'Ouest de la France	p.23
Les régions rurales du centre de la France : des espaces redevenus attractifs depuis une décennie	p.23



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



Une attractivité des espaces ruraux ne devant pas occulter le départ des jeunes les mieux formés	p.24
Une prédominance de l'économie résidentielle dans un grand nombre de territoires ruraux : entre opportunité et menace	p.24
Une économie dont le poids s'est très largement affirmé au sud d'une ligne Saint-Malo – Briançon	p.24
La morphologie des exploitations agricoles : un élément déterminant de la transformation des territoires ruraux	p.25
La théorie des espaces résidentiels : une approche ayant conduit à beaucoup de procrastination	p.25
L'accueil de retraités, une stratégie de développement devant dépasser le seul champ de l'économie résidentielle :	
favoriser le développement de la « silver économie »	p.25
Faire du vieillissement des populations un atout : l'exemple de la Creuse	p.26

IV. L'ENJEU DU DÉVELOPPEMENT : DÉVELOPPER LE « DÉSIR DE CAMPAGNE » ET EXPLOITER LES POTENTIELS

Considérer les campagnes comme des lieux d'épanouissement et non comme de la rente	p.27
Valoriser l'identité des territoires	p.27
Le tourisme : une activité économique permettant la mise en désir des territoires	p.28
La nécessité d'articuler les fonctions productives et résidentielles des territoires	p.29
Coupler accueil de population et création d'emplois privés	p.29
Une migration des facteurs de production vers les espaces métropolitains : entre perte d'activités et apparition d'opportunités immobilières pour les espaces ruraux « isolés »	p.30
Une saturation générale de Paris et des plus grandes agglomérations représentant une opportunité pour la ruralité : identifier les activités ayant un intérêt à la dispersion	p.31
Une présence des activités productives au sein de l'espace rural qui reste importante	p.31
Une faible présence de services aux entreprises et des besoins d'accompagnement dans la transmission d'entreprises : des possibilités pour le développement de l'économie sociale et solidaire	p.31
Etablir des cadres de travail permettant une reconnexion des entreprises avec les territoires et développer les stratégies permettant de déplacer le champ de la concurrence	p.32



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités

Des règles qui ne permettent pas de combler les handicaps liés à l'installation d'activités en milieu rural	p.32
Profiter de l'émergence de nouvelles formes de travail et des possibilités de « captation d'activités économiques »	p.34
Prendre en compte les situations individuelles des populations : s'occuper du non isolement des individus vis-à-vis du reste de la société	p.35
Désenclavement des territoires	p.36
Vers de nouvelles possibilités de développement : l'opportunité de la révolution numérique	p.37
Le numérique : une opportunité de relocalisation du développement au sein des campagnes	p.37
Développer l'expérimentation autour des modèles de développement liés au numérique	p.38
Le déploiement des réseaux et infrastructures numériques au sein de l'espace rural : une priorité nécessaire de l'aménagement du territoire	p.38
Considérer l'agriculture et l'ensemble des biens écologiques comme des sources de développement en devenir	p.39
La nouvelle révolution agricole : les campagnes au cœur d'un enjeu majeur	p.39
Réenvisager la question foncière	p.40
Agriculture et environnement : valoriser les terroirs	p.40
Politiques d'installation de nouveaux agriculteurs : créer des pépinières	p.41
Multiplier les conditions économiques de production d'énergies renouvelables	p.41
Travailler sur la valorisation des aménités environnementales	p.42
V. L'ENJEU DE LA PROXIMITÉ	
La ruralité comme lieu de refondation de la démocratie locale	p.43
Politiques d'accueil : considérer l'ensemble des modes de vie et des besoins, et développer la citoyenneté et la démocratie à travers le développement des réseaux sociaux locaux	p.43
Des politiques à construire dans le contexte d'une société mobile et d'un besoin d'accueil global des populations et des porteurs de projets	p.43
Des politiques d'accueil diversifiées à la mise en œuvre multiscalaire	p.44
Travailler sur la reconstruction de réseaux sociaux locaux	p.44
Soutenir les initiatives fertiles pour le développement	p.44
Encourager de nouvelles formes de politiques culturelles	p.45
Services publics et au public : un pilier de l'accueil de nouvelles populations	p.46
Prendre en compte la pérennité du phénomène de croissance démographique des espaces ruraux	p.46
Eviter l'absence de service et le sentiment d'abandon des populations : profiter des possibilités offertes par le numérique	p.47
Reconsidérer la hiérarchie et l'articulation des mailles urbaines	p.48
Lever les craintes en matière d'accès aux services d'éducation et de santé	p.49



CAMPAGNES LE GRAND PARI

Mission nouvelles ruralités



VI. LA LOGIQUE DE PROJETS :

Des outils au service de la réussite	p.52
Pour une nouvelle approche de l'urbanisme en milieu rural : encourager la transition écologique	p.52
Penser le développement urbain de manière globale et établir un nouvel idéal d'habitat	p.52
Développer des politiques de maîtrise foncière et immobilière	p.53
Proposer des outils d'accès au logement	p.53
Concilier attractivité et préservation des biens écologiques et agricoles	p.54
Maîtriser le développement des migrations pendulaires	p.54
Stopper l'existence d'une forme de « démocratie du sommeil »	p.55
Adosser les restructurations institutionnelles aux réalités territoriales et sociales	p.56
Etablir des relations avec les territoires métropolitains	p.57
Décentralisation : encourager la logique de projets	p.58
Péréquation : assurer la cohésion sociale aux échelles nationale et locale	p.59
Ingénierie territoriale : un levier essentiel du développement territorial	p.60
Faire le deuil du recours systématique à l'Etat	p.60
Favoriser l'optimisation et la souplesse des cadres d'intervention	p.61
Un besoin de circulation des idées et de développement des connaissances de l'environnement territorial	p.62
La question de l'ingénierie technique	p.63
Constituer des pôles d'ingénierie territoriale à vocation stratégique	p.63
Développer l'expérimentation des projets de loi sur les territoires	p.63
Définir un cadre politique global permettant de valoriser les atouts de la ruralité	p.64
CONCLUSION	p.65
25 GRANDS PRINCIPES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DES TERRITOIRES RURAUX	p.67
REMERCIEMENTS	p.70
ANNEXES	p.70
Liste des Départements membres de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF (au 03-12-2013)	p.70
Liste des personnes auditionnées dans le cadre de la mission « nouvelles ruralités » de l'ADF	p.71

