Mission Nouvelles ruralités – Assemblée des Départements de France
Sens de la démarche et synthèse du rapport

La mission « nouvelles ruralités » a été confiée par Claudy LEBRETON à Jean-Paul DUFREGNE, Président du Conseil général de l'Allier, suite aux travaux engagés par le Département sur l'avenir des territoires ruraux en coopération avec Patrice JOLY, Président du Conseil général de la Nièvre, Jean-Jacques LOZACH, Président du Conseil général de la Creuse et Alain RAFESTHAIN (et depuis son successeur Jean-Pierre SAULNIER), Président du Conseil général du Cher. Au 3 décembre 2013, ce sont 31 Conseils généraux[1] qui ont rejoint le groupe de travail créé par ces 4 départements pionniers, dont l'enjeu est de préparer l'avenir des espaces faiblement métropolisés.

Quels choix stratégiques pour le développement des campagnes ?

En matière d'espaces faiblement métropolisés, 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 ; approche consistant à présenter le rural comme un espace résiduel, à la marge, qui n'existerait que par opposition à l'espace urbain.
- Celle d'une approche 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. **C'est cette deuxième vision que la mission a choisi de retenir.**

Cette approche résolument positive et offensive, est sans nul doute légitimée par les aspirations de certains de nos concitoyens à vivre et à travailler autrement. Alors que faire ? Fédérer ; revendiquer ; proposer. 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… Comment le pays le plus vaste d'Europe, pourrait-il faire l'impasse sur son espace rural qui constitue incontestablement l'un de ses avantages concurrentiels ?

[1] **Liste des Départements membres de la mission ou ayant manifesté leur intérêt pour nos travaux :**
Allier, Cher, Nièvre, Creuse, Finistère, Pas-de-Calais, Lot, Cantal, Puy de Dôme, Haute-Vienne, Hautes-Pyrénées, Ain, Vosges, Doubs, Pyrénées-, Drôme, Lot et Garonne, Aisne, Haute-Saône, Côtes-d'Armor, Saône-et-Loire, Deux-Sèvres, Somme, Gironde, Meurthe-et-Moselle, Ille-et-Vilaine, Corrèze, Pyrénées-Atlantiques, Loir-et-Cher, Haute-Garonne, Nord.

La ruralité : une question d'hommes, de femmes, de modes de vie, et de territoires

La question de la ruralité est ainsi 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'accroit d'environ 270 000 par an. Le seuil des 70 millions d'habitants pourrait finir par être franchi, et il est probable que d'ici 20 ou 30 ans la France deviendra le pays le plus peuplé d'Europe devant l'Allemagne. 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 national. C'est ainsi que comme le relève l'analyse des résultats des derniers recensements, désormais, plus les départements sont ruraux, plus ils ont tendance à être attractifs.

Cette évolution démographique, qui entraine 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 d'emploi, 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 votent 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.

Pour cela, les problématiques d'aménagement du territoire doivent non seulement être perçues dans un contexte global, ainsi que par et pour les territoires et les citoyens. La France rurale, celle des campagnes, des petites villes, des agglomérations moyennes, que sont la plupart de nos chefs-lieux de départements, ne peut se construire efficacement et durablement uniquement avec des décisions vues de Paris et des grandes métropoles régionales ! La République a parfois oublié le local, et il semble nécessaire de le lui rappeler. Cette approche, qui est la nôtre, ne doit en revanche pas conduire à une absence de lucidité sur nos propres contradictions : il est nécessaire pour les responsables des territoires ruraux d'accepter de nous réformer nous-mêmes. En effet, nous ne pouvons avoir de telles ambitions sans nous doter d'outils performants. Nos organisations 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 au partenariat permanent 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.

Un projet de développement pour toutes et tous, sans « laissés pour compte »

Plus encore que politique ou territorial, l'enjeu central de la démarche « nouvelles ruralités » est peut-être social. En effet, si les habitants de la capitale ou de certaines grandes métropoles régionales expriment un désir de campagne, les questions suivantes restent posées: 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, 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.
La véritable question qui se pose à nous est finalement la suivante : comment mieux développer les territoires et la citoyenneté ?

Globalement, la toile de fond de la démarche « nouvelles ruralités » comporte donc les éléments suivants : ***la croissance démographique*** *des espaces ruraux,* ***la possibilité de répondre « au désir de campagne »*** *d'une partie de la population, le besoin* ***d'éviter le sentiment d'abandon et de relégation*** *d'une partie des individus vivant dans les zones rurales et péri-urbaines, la nécessité de* ***travailler sur le développement de nouvelles fonctions économiques*** *au sein des espaces ruraux.*

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

Renforcer l'efficacité des politiques publiques en jouant sur la mise en place d'une ingénierie territoriale à vocation technique et stratégique et la valorisation des atouts environnementaux comme humains

Pour des complémentarités entre campagnes, petites villes, agglomérations moyennes et métropoles régionales

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.

1. **Créer les conditions de la complémentarité entre les métropoles et les espaces ruraux : pour une fertilisation croisée**

La métropolisation croissante du territoire national consiste en une concentration croissante des activités et des hommes au sein de quelques métropoles. Tout en renforçant la compétitivité des entreprises, ce phénomène génère aussi des effets négatifs en termes de pollution, de congestion pouvant nuire, à moyen terme à la croissance nationale. De véritables complémentarités (par rapport aux systèmes de production, de moyens de transport, …) sont à inventer entre campagnes, villes intermédiaires et métropoles pour limiter les effets négatifs de la métropolisation tout en favorisant le développement des espaces régionaux et ruraux environnants.

Parmi les moyens permettant de retrouver des complémentarités entre campagnes, villes intermédiaires et métropoles, certains d'entre eux méritent d'être mis en avant :

- Faciliter l'installation des services et des loisirs, quotidiens et hebdomadaires, de qualité, hors le centre métropolitain, pour créer des bassins de chalandise intermédiaires, dans les villes et bourgs intermédiaires,

- faciliter l'installation d'entreprises dans des zones spécialisées sur une chaîne de valeur (aménagement dynamique à des échelles SCOT et inter-SCOT),

- proposer des modalités de mobilité adaptées, aux faibles trafics, sur des itinéraires alternatifs au réseau de transport en étoile,

- promouvoir un habitat de centre-bourg de qualité (thermique, éclairement, confort, stationnement, espaces verts) adossé à la revitalisation commerciale et culturelle.

Il s'agit ainsi de retrouver des polarités intermédiaires dynamiques pour éviter une diffusion homogène de l'habitat et des activités suivant des cercles concentriques de moins en moins denses.

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**

Pour donner aux entreprises toutes les opportunités de trouver une diversité de choix pour leur approvisionnement et leur recrutement sans subir les désagréments des métropoles, les villes petites et moyennes peuvent offrir de véritables opportunités, tout en irriguant l'espace rural environnant. Celui-ci peut offrir en retour une qualité de vie (environnement, services, …) rarement présente à proximité des métropoles.

3. **Assurer les connexions ferroviaires et routières des petites villes et agglomérations de taille moyenne avec le reste du territoire national**

Si le territoire français dispose d'un réseau de transport performant, il convient de veiller au fait que les territoires ruraux bénéficient d'une part des investissements nationaux en matière d'infrastructures (renouvellement de voies ferrées, électrification de certaines lignes, modernisation des axes routiers, etc. …). En terme de service, la connexion des espaces ruraux au reste du territoire national nécessite un maintien des liaisons ferroviaires grande ligne 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. En matière d'intermodalité, il est indispensable que la loi instaure des conférences permanentes des AOT (autorités organisatrices de transport).

Renforcer l'ingénierie territoriale et de gouvernance

La mise en place d'une véritable ingénierie territoriale qui fait actuellement cruellement défaut, que ce soit au niveau du bloc communal, départemental ou régional au service du développement des espaces ruraux représente une priorité pour assurer leur gestion et la structuration de visions stratégiques.
En effet, les compétences d'ingénierie sont actuellement dispersées :

- entre secteurs d'activité ou filières, au service de représentations professionnelles ou interprofessionnelles, ou de groupes d'intérêts spécialisés,

- entre échelles différentes au niveau territorial, avec des effets de concurrence qui consomment des ressources humaines.

Des initiatives d'ingénierie partagée, par des collectivités contigües ou d'échelles différentes, existent sur le territoire national. On peut s'efforcer de généraliser ces pratiques, qui séparent l'arène politique où les intérêts de chaque échelle de territoire doivent continuer à s'exprimer, de secrétariats techniques de conception et de bureaux techniques d'exécution partagés.

4. Renforcer la capacité d'action de l'intercommunalité

En matière d'intercommunalité, son développement s'est effectué dans une certaine opacité démocratique. Pour une meilleure compréhension des citoyens, l'une des réformes consisterait à avoir une seule modalité juridique d'intercommunalité (unifier les statuts actuels des Communautés urbaines, d'agglomérations, 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, l'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. Ces évolutions se justifient d'autant plus qu'il va être envisageable, à partir d'une échelle critique, d'allier des compétences fonctionnelles (services de proximité et aux populations) à la possibilité de poursuivre des objectifs de développement économique.

Parallèlement aux enjeux démocratiques, juridiques et de périmètres, il conviendrait d'organiser une péréquation à l'échelle locale permettant de limiter le saupoudrage. Si l'objectif est de permettre un accès à des services performants dans des territoires qui ont un potentiel fiscal faible, il est nécessaire d'opérer une 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 du FPIC est redistribué 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 intercommunale. 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 ¾ des communes représentant 2/3 des habitants ?

5. Construire des agences « d'urbanisme » de la ruralité – ingénierie stratégique et prospective ; renforcer l'ingénierie technique départementale

Le développement de structures ayant capacité à développer une analyse des enjeux territoriaux permettrait d'engendrer des effets leviers sur les territoires. En effet, seule une connaissance fine et précise des territoires peut aboutir à des diagnostics territoriaux complets et partagés par les acteurs. L'objectif final est bien d'aboutir à l'élaboration et à la mise en œuvre, par chaque échelle de territoire, de politiques publiques adaptées aux enjeux économiques, sociaux et territoriaux.

Organiser et développer l'ingénierie technique (voirie, bâtiments, …) au niveau départemental : au service de l'action des collectivités locales et face au désengagement de l'Etat sur ces questions, le Département apparaît

comme l'échelon le plus pertinent pour fédérer et organiser les outils d'ingénierie technique au sein d'une plateforme départementale regroupant tous les acteurs. Cette force d'ingénierie, neutre, est alors mobilisable par et pour les différentes échelles de collectivité, De plus, l'échelon intercommunal a besoin d'interlocuteurs de proximité pour développer une ingénierie territoriale adaptée.

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**

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. Dès lors, il est important de réorganiser les espaces ruraux autour des lieux de travail, afin d'établir des projets de territoires durables. Il est donc indispensable que les territoires élaborent 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).

Valoriser les ressources environnementales et humaines des territoires ruraux

Les populations vivant au sein des territoires ruraux, qu'elles y soient implantées de longue date ou plus fraichement (néo-ruraux, nouveaux-venus attirés par la qualité de vie ou par stratégie de repli) disposent de véritables savoir-faire qui restent largement sous-exploités d'un point de vue économique. Les atouts environnementaux et patrimoniaux des espaces ruraux (qualifiés également « d'aménités ») représentent autant de facteurs d'attractivité pour les ménages soucieux de bénéficier d'une meilleure qualité de vie (qui s'est souvent détériorée dans les métropoles).

De plus, les aménités environnementales sont souvent mal valorisées. Pourtant, la ruralité dispose de ressources vitales pour la société qui ne sont pas délocalisables (eau, biodiversité…). Dans un contexte où la France ne dispose pas de ressources énergétiques limitées comme le pétrole ou le gaz, son territoire, qui est le plus vaste d'Europe, constitue alors une ressource importante. En particulier, en milieu rural, la proximité des acteurs permet une réactivité et des possibilités d'échanges simples et rapides.

7. **Faire de la géographie et de la diversité des territoires un atout de développement (paysages – ressources naturelles)**

La diversité des territoires est intimement liée à celle de leurs productions agricoles et sylvicoles ainsi qu'à celle de leurs paysages, de la biodiversité animale et végétale. En alliant qualité des produits et de l'environnement, chaque territoire peut ainsi trouver les ressorts de son développement économique sur des marchés spécifiques agricoles (par le biais de cahiers des charges assis d'un point de vue réglementaire), forestiers (par une organisation plus favorable à la mobilisation des ressources forestières actuellement sous-exploitées), artisanales et industrielles (en stimulant les facteurs d'ancrage liés à des produits spécifiques ou des savoir-faire particuliers).

En parallèle, les territoires ruraux doivent aussi tenir cette promesse d'une qualité de vie meilleure, en ne dilapidant pas ces atouts, en en facilitant l'accès pour les nouveaux arrivants (habitat, services), en créant un panier minimal de services et de confort.

8. Favoriser des stratégies foncières territoriales différenciées

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 financière 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 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 obligé de remplir l'espace. Il est important de ne pas sanctuariser de manière globale les espaces ruraux. Adoptons une approche différenciée de ces espaces : pour certains d'entre eux, il est nécessaire de préserver les espaces agricoles et sylvicoles, dans d'autres les espaces non cultivés (coteaux secs, tourbières etc.). Dans ces cas de figure, il faut être en mesure de plaider pour le « vide », pour la préservation des biens écologiques ou pour préserver la vocation productive de notre pays. Inversement, dans d'autres espaces moins fragiles d'un point de vue écologique ou moins favorables à la production agricole, il est possible d'effectuer des opérations d'urbanisme et de construction à la condition qu'elles s'inscrivent dans une stratégie globale et prospective.

On pourrait ainsi expérimenter des répartitions de DGF différentes entre collectivités, sur des espaces qui contractualisent entre eux cette répartition, par exemple, à l'échelle d'un SCoT, pour pérenniser un espace naturel, agricole ou forestier, au bénéfice de tous.

9. Faire de la ressource humaine un élément d'attractivité (qualification, créativité, disponibilité, services à la personne, etc. …)

Outre les aménités naturelles et patrimoniales, les qualifications spécifiques de la main d'œuvre constituent un facteur d'ancrage et de développement des entreprises, y compris pour celles confrontées à des difficultés de recrutement dans les métropoles (restauration, hôtellerie, industries agro-alimentaires). Cet atout des territoires ruraux, liés aux multiples activités de ses habitants, n'est pas mis en valeur, car insuffisamment différencié et reconnu dans sa spécificité. Il y a donc un chantier de mesure, d'explicitation, et de reconnaissance, dans des parcours d'emploi, de ces compétences tacites.

10. Restaurer le bâti ancien, encourager la remise sur le marché immobilier, en faire un projet économique, social et identitaire au plan architectural

La restauration du bâti ancien et sa remise sur le marché immobilier constituent des enjeux en matière de développement durable en faveur de la rénovation énergétique et de la réhabilitation de l'ancien à privilégier sur la construction neuve. Elle doit également participer à la valorisation de l'identité locale à travers la mise en valeur des maisons, de l'architecture, des matériaux locaux…, ce qui *in fine* revient à défendre « le beau » et la mise en désir des campagnes (et donc de renforcer leur l'attractivité ainsi que leurs potentialités touristiques).

Favoriser une gestion durable des modes de vie : habiter, travailler et consommer local

11. Faire des centres-villes et centres-bourgs des lieux de vie, de rencontre, de structuration des échanges

Une gestion durable du foncier soucieuse de limiter les déplacements domicile-travail, de revitaliser les centres-bourgs et de préserver la fonction productive des espaces ruraux implique une action volontariste en matière de réhabilitation du foncier ancien, de densification des centres-bourgs et de renouveau commercial des centres-villes. La restauration du bâti ancien doit ainsi permettre de limiter l'étalement urbain autour des villages, de participer à la revitalisation des centres-bourgs, et de renforcer la vie de village en couplant habitat, activités économiques, et commerces et services de proximité, ainsi que de loisir (ces éléments nécessitent parfois une restructuration du foncier pour être en adéquation avec les besoins des commerçants et entrepreneurs, et répondre aux aspirations des citoyens en matière de logement). En outre, il est fondamental de trouver des solutions au problème de la mobilité en zone rurale. Le renchérissement du coût de l'énergie (lui-même lié à la fin des énergies fossiles carbonées à moyen terme) implique de repenser les mobilités dites « douces » en milieu rural et les articulations entre systèmes de transports.

12. Développer les circuits courts, l'économie circulaire, et l'Economie sociale et solidaire

Le développement des circuits courts de proximité constitue une alternative durable, peu gourmande en énergie et créatrice d'emplois de proximité, tant en agriculture que dans l'artisanat. Leur développement passerait par le soutien à de nouvelles formes de propriété foncière (de « portage foncier ») par les collectivités ou le secteur associatif. Par ailleurs, afin de répondre aux enjeux économiques et d'emplois, la logique de filières, d'économie circulaire et horizontale intégrant tous les acteurs des secteurs concernés est porteuse de développement. L'économie sociale et solidaire, par l'approche nouvelle qu'elle impose de l'économie locale, peut constituer à bien des égards un excellent levier en la matière.

13. Construire des parcours pour les jeunes – mobilité résidentielle et professionnelle

Une gestion territoriale pertinente des compétences serait à concevoir pour faciliter la mise en place de parcours qualifiants pour les jeunes ruraux passant par des expériences variées en France et à l'international pour rendre leur installation future dans les campagnes plus performante, innovante et pérenne à long terme. Cette gestion territoriale pertinente des compétences peut aussi passer par la mise en place de conditions d'accueil (en termes d'habitat, d'accueil de la petite enfance, de loisirs, etc. …) de jeunes qualifiés des milieux urbains (installation hors cadre familial en agriculture, vétérinaires, médecins, …).

14. Transformer le vieillissement de la population en atout économique et en support de développement local

Si le vieillissement est souvent appréhendé comme une dépense ou un coût pour la collectivité, nous sommes convaincus qu'il peut surtout être source de développement local. L'attractivité des espaces ruraux pour les retraités (dont une partie souhaite partir des métropoles) peur constituer un véritable « or gris », qui stimule directement le développement de services à la personne et même indirectement le développement d'entreprises innovantes (par exemple en matière de domotique). La silver économie est un secteur porteur d'avenir sur lequel les territoires ruraux sont légitimes et disposent d'atouts indéniables (faible densité, proximité entre acteurs).

15. Faire du numérique pour tous un outil de dynamisation des zones rurales et de relocalisation du développement

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 monde est aujourd'hui davantage horizontal que par le passé (il est possible de communiquer d'une campagne vers la Chine sans passer par Paris ou Londres) : cette nouvelle donne bouleverse l'idée de "bons" et de "mauvais" lieux : les campagnes doivent y saisir leur chance. En matière de services aux publics, les avancées technologiques peuvent permettre un renouveau de ces services ainsi qu'un moyen de lutter contre les exclusions. En matière de développement, le numérique peut être source de création de cercles vertueux, d'émergence de nouvelles activités, d'accompagnement au développement des circuits courts, etc. …

16. Créer des forums de l'innovation en zone rurale

Les territoires ruraux doivent faciliter la circulation des connaissances et des capacités à innover car, le développement des territoires est lié à ces notions d'échange, de connexion, et de mobilité. Pour cela les campagnes doivent se confronter à d'autres territoires et à la diversité des innovations économiques et sociales. Parallèlement, il serait souhaitable que la quantité et la qualité des innovations qui se font jour au sein de la ruralité, puissent être valorisées aux échelles nationales et régionales, ceci notamment à travers des relais médiatiques de qualité.

17. Développer l'entreprenariat et la création d'entreprises en zone rurale. Dynamiser les systèmes productifs locaux et les ouvrir

Les responsables des territoires ruraux doivent intégrer l'ensemble des attentes des porteurs de projets dans leurs politiques d'accueil et de développement. Il est important de créer les conditions de « rencontre et de mariage » entre une TPE, un porteur de projet, et un territoire à un moment T. Il faut veiller à ce qu'un entrepreneur ne soit pas isolé sur un territoire et puisse concilier projet de vie et projet professionnel. Il est important d'arriver à créer des communautés de personnes capables d'échanger. Il est ainsi envisageable de créer des pépinières d'entreprises ainsi que des « fab lab » dans les centres des villages. Les règles liées à l'installation d'activité en milieu rural doivent également être revues.

Malgré les difficultés auxquelles font face les territoires ruraux pour maintenir l'activité productive de leur territoire, les activités industrielles restent largement présentent au sein des campagnes : à l'échelle nationale, plus des 2/3 des emplois industriels sont localisés dans les espaces péri-urbains et ruraux. Le commerce et l'artisanat sont des secteurs d'activité qui dénombrent 1 600 000 entreprises dont 1/3 sont situées en zone rurale. Par ailleurs, 45% des entreprises créées en zone rurale sont encore en activité huit ans après, contre 38% dans les zones péri-urbaines et 27% dans les pôles urbains. Il existe donc un véritable potentiel productif et industriel à dynamiser au sein des campagnes.

18. Favoriser l'optimisation et la souplesse des cadres d'intervention en faveur des porteurs de projet

Il existe un potentiel de développement très important dans les campagnes, mais beaucoup de porteurs de projet ne s'adressent plus aux institutions car le cadre administratif est trop normatif et lourd. Il existe toujours un élément du projet qui ne rentre pas dans les cadres et exigences institutionnels. S'il est nécessaire de respecter des injonctions, il ne faut pas qu'elles deviennent normatives car cela bloque les projets et peut être pénalisant pour le territoire.

19. **Utiliser l'épargne populaire pour financer les projets structurants et la création territorialisée de richesses**

L'accès au crédit et au capital est une difficulté au sein des territoires ruraux. La mobilisation de l'épargne locale est importante pour développer les activités. Le problème est que les banques ne font pas véritablement confiance aux acteurs des territoires ruraux qui ont des marchés plus limités que les espaces de grande concentration urbaine. Pour remédier à ce problème, plusieurs pistes sont envisageables dont celle de la mobilisation de l'épargne locale à travers les *cigales* (une *cigale* est une structure de capital risque solidaire mobilisant l'épargne de ses membres au service de la création et du développement de petites entreprises locales et collectives (SARL, SCOP, SCIC, SA, association, …)). Cette piste de travail semble pertinente 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 ville. Autre possibilité, 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.

Pour une équité des territoires en faveur de l'égalité des individus dans l'accès aux services et à la citoyenneté

Renforcer l'équité territoriale au profit des espaces ruraux : organiser la République des territoires et un socle de solidarité nationale

L'équité territoriale apparaît comme fondamentale pour éviter la sur-concentration des activités, des Hommes et des nuisances de toutes sortes au sein de quelques grands centres urbains, ainsi que pour éviter la relégation de territoires et citoyens qui seraient toujours plus à la marge et isolés du reste de la société. L'équité territoriale est aussi légitimée par les services que rendent les campagnes accessibles au reste de la société. La croissance démographique des espaces ruraux induit un besoin de réinvention des services au public et un changement de perception et de représentation des élites vis-à-vis de la ruralité.

20. **Légitimer l'intervention publique lorsque le marché n'existe pas ou lorsque la faible densité de population nécessite d'organiser la continuité territoriale**

L'intervention publique au profit des espaces ruraux se justifie d'un double point de vue : d'une part, elle représente une juste rémunération des services environnementaux rendus par les systèmes de production agricoles et sylvicoles (préservation des paysages, biodiversité notamment) recherchés par les ménages et à l'origine de l'attractivité renouvelée des espaces ruraux. D'autre part, l'intervention publique apparaît comme légitime pour combler les défaillances, voir l'absence de marché. En effet, le secteur public doit pouvoir pallier les défaillances du secteur privé en s'affranchissant de certaines règles (notamment communautaires) liées à la concurrence.

21. **Définir un niveau plancher de ressources publiques – Organiser la péréquation et la solidarité nationale :**
    - Fonds de compensation des inégalités de richesses
    - Fonds de compensation des Transferts de l'Etat
    - Fonds de compensation des inégalités de situation – aménagement du territoire

Cette proposition permettrait de renforcer la pertinence, de simplifier et de mettre en cohérence les dispositifs de péréquation. En effet, depuis les lois Defferre de 1982, l'organisation de la péréquation s'est

« sédimentée », à tel point que le système est devenu aujourd'hui totalement opaque pour l'ensemble des acteurs.

22. Envisager un moratoire global sur les emplois publics en faveur des métiers de contact avec la population

Faute de vision claire sur la manière dont va pouvoir s'organiser l'ingénierie dans les années à venir, un travail sur le rôle de l'Etat dans les territoires semble devenu absolument nécessaire (à travers la Modernisation de l'Action Publique notamment). C'est ainsi qu'un moratoire de 3 ans pourrait être envisagé dans l'attente de schémas départementaux d'accès aux services publics. Il apparait 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 de ces emplois en faveur des métiers de « contact avec la population » soit effectué (ce qui reviendrait, de manière générale, à alléger les activités de contrôle et de réglementation au sein de structures publiques et para-publiques). Cette proposition permettrait de tenir compte du contexte de diminution des deniers publics, tout en se donnant l'objectif d'éviter que les populations, souvent les plus vulnérables, aient un sentiment d'éloignement progressif du service public, qui est l'une des causes du sentiment d'abandon et de relégation que peuvent ressentir certains ménages.

23. Elaborer des schémas départementaux de services publics et au public prescriptifs

Comme évoqué dans la proposition 22, l'élaboration concertée de schémas départementaux d'accès aux services publics et au public, prescriptifs à l'Etat et à ses agences, permettrait d'envisager la construire de nouveaux services universels, et de mettre en place des maisons de service public afin de mutualiser les moyens. Au-delà de l'accessibilité, il convient d'effectuer un travail précis sur la nature de ces services, et d'envisager la complémentarité qui peut exister entre présence physique « indispensable » et services numériques.

Renouveler la démocratie locale grâce aux proximités spécifiques aux espaces ruraux

Les phénomènes de proximités spécifiques aux espaces ruraux sont particulièrement propices à une refondation du lien social et du vivre ensemble, qui font tant défaut dans les métropoles et de façon plus surprenante dans certaines parties de l'espace rural. De nouvelles formes de ruralités pourraient transformer les espaces concernés en de nouveaux laboratoires de démocratie à partir d'un soutien au secteur associatif, à la constitution de réseaux sociaux locaux, et à l'économie sociale et solidaire.

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

Aujourd'hui, les territoires sont globalement plutôt bien désenclavés et leur niveau d'accessibilité est plutôt satisfaisant. S'il reste encore du travail à effectuer en matière de réseaux ferroviaires et même routier, il est probablement temps de passer à la phase suivante qui est une logique de « socialisation des territoires » : il est tant de se préoccuper du non isolement des populations 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. La recréation de réseaux sociaux locaux et le soutien à la vie associative sont des éléments majeurs dans la mesure où les communes rurales n'ont pas les moyens d'offrir un certain nombre de services. Il

est primordial de pérenniser les tissus associatifs locaux et de motiver les jeunes pour poursuivre et reprendre les actions engagées. La création d'associations ou de réseaux de bénévoles disponibles serait à encourager afin de renforcer les vocations. La mise en place d'une ingénierie administrative de soutien aux associations pourrait 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. … La démocratie participative, qui mobilise du temps de chaque citoyen pour réfléchir au projet collectif des différentes collectivités, peut trouver, compte tenu du faible nombre, un terrain d'expérimentation idoine en zone rurale (On doit se rappeler que la pratique du panachage fut dans les petites communes une modalité d'intervention plus directe qu'en ville dans le projet municipal, permise par le faible nombre (et donc avec la possibilité de décompter en un temps raisonnable les votes de chacun). Les outils numériques peuvent faciliter la création de ces nouveaux forums et l'expression des majorités silencieuses.

25. Expérimenter et accepter la différenciation dans les projets de territoire et leur mise en œuvre ; alléger les normes en zone rurale

Développer l'expérimentation sur les territoires est une piste pour renforcer l'innovation et la mise en place de politiques publiques adaptées à la très grande diversité des territoires. Afin de permettre cette expérimentation, une proposition serait d'inciter les députés et les 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. Si l'expérimentation s'avérait être une réussite sur le terrain, l'adoption de la loi s'imposerait d'elle-même. Cette pratique permettrait même d'associer des citoyens à l'élaboration des lois, ce qui renforcerait la vitalité de la démocratie locale.

Autre point, l'allégement des normes en zone rurale permettrait de faciliter la vie à la campagne et dans les villages, et éviterait d'imputer au contribuable local le coût de normes nationales souvent totalement inadaptées aux contextes locaux.

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 (disponibilité en foncier, biens environnementaux et patrimoniaux ; capacité de développer des productions agricoles et sylvicoles de qualité à partir de savoir-faire spécifiques,...), 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 SRU[2] 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 (FNADT[3] , CPER[4] , SNIT[5]) 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 CGET[6] . 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 ZRR à revisiter probablement sur le modèle des ZUS[7] .

- un cadre financier : il a été évoqué des dispositifs financiers spécifiques type zone franche/ZFU[8] , 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 : PER[9] , contrat territoriaux, « CUCS »[10] ruraux... La question des opérateurs nationaux (une agence de la ruralité) pourrait être abordée dans ce cadre. Le Département pourrait être positionné à ce niveau comme étant le porteur de projet en lien avec les autres acteurs locaux.

[2]Solidarité et renouvellement urbain
[3]Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
[4]Contrat de Projet Etat-Région
[5]Schéma national des infrastructures de transport
[6]Commissariat général à l'égalité des territoires
[7]Zone urbaine sensible
[8]Zone franche urbaine
[9]Pôle d'excellence rural
[10]Contrat urbain de cohésion sociale

Faire des campagnes des territoires d'avenir…

Les constats convergent. Ce rapport et les travaux que nous avons menés en apportent la confirmation. Les perspectives existent, et tant de témoins nous parlent d'opportunités, de chances, de potentiels : voila 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 lucide : en étant objectifs, en mettant nos modèles devant leurs propres contradictions et en acceptant de nous réformer nous-mêmes.

Veillons à ce que le présent rapport ne soit pas une initiative de plus qui resterait 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.