

L'AVENIR DES CAMPAGNES

L'avenir de nombreuses campagnes est singulièrement assombri par la crise économique et budgétaire actuelle. Le rapport de Renée Nicoux (PS, Creuse) et Gérard Bailly (UMP, Jura) prend le parti de l'aménagement du territoire et pose les bases d'une authentique politique structurelle en faveur des territoires ruraux les plus menacés afin d'empêcher la réalisation d'un scénario tendanciel plutôt noir.

Les territoires ruraux représentent près de 80 % de la surface du territoire et plus de 20 % de la population française. Leur dynamisme démographique, avéré depuis les années soixante-dix, reste ambivalent : certains sont certes plus attractifs, mais d'autres continuent à perdre des habitants ou accueillent surtout des populations fragiles. Si l'on ne fait rien, ces quelques espaces de relégation gagneront du terrain. L'enjeu est d'inverser la tendance pour que, dans une perspective d'équilibre des territoires, *toutes* les campagnes deviennent attractives.



LE SCENARIO NOIR DU « LAISSER FAIRE » : DES CAMPAGNES SACRIFIEES

Croisons-nous les bras et observons le devenir des campagnes, particulièrement les plus fragiles, au cours des deux prochaines décennies. Le scénario tendanciel est inacceptable.

► Un environnement et un agrément dégradés

L'artificialisation des sols, qui a affecté l'équivalent d'un département français de 2003 à 2009, se poursuit avec un étalement urbain et un mitage résidentiel directement préjudiciables au paysage, dont la régression des surfaces agricoles compromet aussi l'entretien. L'usage d'engrais chimiques et de pesticides nuit à la qualité de l'eau et à la biodiversité dans le contexte aggravant du réchauffement climatique.

A l'exception de quelques campagnes sanctuarisées, le développement à long terme des territoires ruraux est gravement hypothéqué par une baisse continue

de leur attractivité résidentielle et touristique, de leurs qualités environnementales et de la soutenabilité économique d'un habitat éparpillé. En effet, comme le coût de l'énergie augmente, le mitage entraîne une hausse des dépenses de chauffage et de transport, précarisant *in fine* toute une population de primo-accédants à faibles revenus.

► Une population recroquevillée

La démographie des campagnes poursuit une évolution contrastée, dynamique à l'approche des métropoles, du littoral ou dans les vallées urbanisées, mais avec de nouvelles pertes de population dans le massif central et la partie Nord de la « diagonale du vide » (SO-NE).

La surreprésentation ouvrière et la sous-représentation des cadres persistent, tandis qu'une certaine « immigration de la pauvreté » provient de la cherté de l'habitat à l'approche des métropoles ou de campagnes « patrimonialisées », épargnées par la crise. Ces migrants, peu diplômés ou chômeurs, proviennent souvent de territoires relativement proches.

Ainsi, l'employabilité de la population active faiblit dans de nombreuses campagnes, dont le vieillissement se poursuit par ailleurs. Leur image subit une érosion continue auprès des actifs urbains et d'entreprises dont la fuite est accélérée par des dessertes ferroviaires et routières parfois insuffisantes et de plus en plus mal entretenues. A l'horizon d'une décennie, un accès quasi-généralisé au très haut débit ne suffit pas à les rapatrier.

Dans un schéma d'appauvrissement renforcé par la hausse du coût de l'énergie, les tensions et les différences d'appréciation quant au « bien commun » multiplient les conflits d'usage, bloquant nombre de projets d'intérêt local ou national. Par ailleurs, le foyer familial devient le dernier rempart de la solidarité ; il abrite jusqu'à quatre générations avec le financement toujours plus problématique des maisons de retraites et de la garde des enfants.

► La fin du rattrapage économique des campagnes

Les agriculteurs, exposés à la concurrence mondiale, subissent le détricotage de la PAC. La concentration des exploitations, dont les moins rentables sont délaissées, se poursuit sans que des filières spécifiques ne parviennent à remplacer toute la valeur détruite. Dans le secteur secondaire, les salariés subissent de plein fouet la désindustrialisation et des délocalisations précipitées par les développements de la crise actuelle.

La concurrence, toujours plus vive, favorise des spécialisations territoriales risquées qui entraînent aussi une désertification économique pure et simple des campagnes les moins dotées en niches productives. Le processus de « destruction créatrice » (Schumpeter) inhérent au progrès économique se territorialise : les suppressions

d'emplois dans les campagnes sont compensées par des créations d'emplois dans les aires métropolitaines.

Au bout d'une dizaine d'années, le développement résidentiel, sur lequel ont misé de nombreux territoires, ne parvient plus à compenser l'écart de revenu productif entre villes et campagnes.

Parallèlement, sous l'impact de politiques publiques restrictives, les revenus de transferts s'étiolent, tout comme ceux des fonctionnaires. Alors l'économie résidentielle, d'abord motrice du développement rural, puis provisoirement épargnée par la crise, se replie à son tour. Le secteur des services à la personne s'effondre sous le double choc d'une rétractation des soutiens publics et de l'appauvrissement des ménages. A l'exception de zones rurales privilégiées, l'écart de développement vis-à-vis des aires urbaines, qui tendait à se combler depuis quarante ans, se creuse à nouveau.

► Des services et des commodités raréfiés

A la suite d'ajustements budgétaires successifs, la concentration des services se poursuit et s'accroît - particulièrement dans les campagnes dont la démographie est la moins dynamique - en dépit d'initiatives de mutualisation intéressantes, mais trop éparpillées.

L'offre de santé se rétracte dans les territoires ruraux les plus fragiles, pourtant doublement exposés : au vieillissement, et à l'arrivée de populations en situation précaire dont les états de santé nécessiteraient de lourdes prises en charge socialisées. Pauvreté et détresse sanitaire engendrent une misère inadmissible.

Certains petits commerces arrivent encore à se maintenir dans les bourgs et les campagnes en profitant, là où l'état des connexions le permet, des possibilités offertes par le commerce électronique. Bientôt, la quasi-généralisation du très haut débit facilite l'accès à différents services administratifs, commerciaux et médicaux, mais les flux antérieurs de population et d'activité apparaissent comme très difficilement réversibles.

► *Commentaire : un scénario inacceptable et injuste*

Le scénario tendanciel est en partie la résultante des iniquités que subissent les campagnes.

- *Pour la conduite des projets, élus et acteurs du monde rural soulignent la disproportion de certaines charges et contraintes, notamment en matière d'environnement et de sécurité, qui engendrent des retards et des surcoûts considérables tout en décourageant l'initiative.*
- *Le mouvement de décentralisation engagé depuis le début des années quatre-vingt oblige les territoires à payer une part de plus en plus importante des infrastructures. Est-il acceptable que les financements centraux, qui ont autrefois bénéficié à des territoires aujourd'hui bien-portants, soient aujourd'hui refusés aux territoires nécessitant un rattrapage économique ?*
- *Le niveau de services collectifs attendu dans les campagnes se rapprochant de celui constaté dans les villes, l'écart des dotations globales de fonctionnement devient injustifié.*

- Les zones rurales produisent à divers titres - espace naturels, paysages, pureté de l'air, cycle de l'eau, puits de carbone (forêts) - des externalités positives dont profitent les zones urbaines, sans contrepartie identifiée.

- Réciproquement, les campagnes subissent, toujours sans contrepartie, les externalités négatives de certaines entreprises polluantes ainsi que des villes lorsqu'elles accueillent, par exemple, les boues des stations d'épuration ou les déchets ultimes.

Ajoutons que les zones rurales, et particulièrement les plus fragiles, sont beaucoup moins résilientes que les métropoles, les périodes de reprise économique n'y permettant pas de regagner les emplois perdus en temps de crise.

LE SCENARIO SOUHAITABLE DE L'AMENAGEMENT DE NOS CAMPAGNES

Nous entendons que l'aménagement du territoire redevienne une priorité nationale pour sauver des territoires ruraux qui ne sont pas une charge, mais un espoir pour la France.

► Un environnement et un agrément préservés

A côté des filières biologiques et des circuits courts, qui poursuivent leur essor, de nouvelles pratiques agricoles, telles que l'agriculture intégrée, se diffusent pour les productions de masse, sans compromettre la rentabilité de la « ferme France » où se généralisent, par ailleurs, des politiques de labellisation créatrices de valeur. Avec l'élévation du coût de l'énergie et des intrants, de nouvelles filières de méthanisation territorialisées valorisent les résidus organiques tandis que l'élevage, qui bénéficie d'un regain d'intérêt pour sa capacité à fournir de l'engrais, se répartit mieux sur le territoire, ce qui évite certaines configurations polluantes.

La planification foncière, devenue exhaustive et ambitieuse, entre en synergie avec un ensemble de mesures volontaires destinées à préserver l'attractivité des bourgs ruraux et des villes moyennes, limitant les phénomènes de mitage. La périurbanisation est en partie inévitable - les ménages aspirent à plus d'espace dans des budgets contraints - mais elle est organisée. Une agriculture « périurbaine » conforte cette stratégie et celle des circuits courts.

► Une population en mouvement

Des initiatives ciblées en termes d'infrastructures routières ou ferroviaires améliorent la desserte des campagnes les plus enclavées. L'image des différentes campagnes est travaillée sur la base d'une communication unifiée : « Tous les goûts sont dans nos campagnes ! », qui met l'accent sur l'accès à la culture. L'effort pour la formation des jeunes et des sans-emploi s'accroît grâce à l'effet de levier de l'e-formation. Il concerne aussi bien les agriculteurs, confrontés à l'équation agro-environnementale, que les principaux métiers de l'industrie, des services et du tourisme, ce qui encourage *in fine* l'installation d'entreprises.

Avec un rajeunissement et une élévation des compétences, la répartition des catégories socioprofessionnelles et des classes d'âges se

normalise. La reprise démographique s'étend au Nord-Est ; ailleurs, l'accélération est contenue, préservant paysages et activités agricoles.

En dépit d'une certaine hétérogénéisation sociale, les conflits d'usage sont jugulés grâce à une concertation locale systématique. La logique de projet se généralise à diverses échelles territoriales et joue sur la complémentarité, désormais comprise, entre logiques productives, résidentielles et touristiques. A l'horizon d'une dizaine d'années, Internet a facilité diverses formes de coordination et renforcé les réseaux sociaux et professionnels.

Quelques années plus tard, un simple entretien des réseaux physiques suffit car le très haut débit généralisé, couplé à un puissant effet de génération, rend particuliers et entreprises moins sensibles au problème de la mobilité, d'autant que les temps de transport peuvent être consacrés au travail ou aux loisirs. Parallèlement, le coût et la disponibilité des déplacements locaux restent acceptables avec les progrès du co-voiturage et de l'intermodalité.

► Une économie résiliente, diversifiée, localisée et attractive

L'économie des campagnes, dont l'agrément est préservé, s'appuie toujours sur l'agriculture et sur une base résidentielle entretenue par la demande de proximité de ses habitants, actifs ou retraités, et d'un tourisme qui progresse en volume et en gamme.

Le « verdissement » de la PAC se poursuit avec une inflexion vers le développement rural, plutôt qu'un strict soutien direct à la production. L'activité se polarise, d'une part, autour de la production intensive de quelques produits compétitifs, d'autre part, dans un foisonnement de filières privilégiant la qualité et/ou la proximité, soutenues par des politiques spécifiques. En aval, les filières agro-industrielles (agro-alimentaire, chimie verte, agrocarburants) poursuivent leur développement.

L'essor des services à la personne accompagne jusqu'en 2030 celui du nombre des retraités, ainsi qu'un certain retour des familles.

Forts de leur diversité, tous les territoires ruraux parviennent à mettre en avant des avantages comparatifs, ce qui renforce leur base économique. Les campagnes les plus productives anticipent certaines diversifications d'activité. Nombre d'innovations économiques se font jour sur la base de projets territorialisés, dans le lignage des « pôles d'excellence rurale ».

Les entreprises, dont le fonctionnement en réseau s'approfondit avec Internet, s'accommodent de ressources humaines (mieux formées) situées dans les territoires ruraux pour satisfaire aussi bien des besoins exprimés sur place qu'une demande extérieure à ces territoires. Dans ce contexte, le télétravail fait un « grand bond en avant » dans une France plutôt retardataire.

La « préférence territoriale » se renforce. Les marchés publics ruraux surpondèrent la proximité, facteurs de développement local, dans les critères de choix. Les circuits courts concernent, outre l'alimentation, des biens technologiques, des services environnementaux, l'énergie (méthanisation) et des activités récréatives ou sanitaires.

Parallèlement, le rééquilibrage des moteurs internes et externes de la croissance des territoires ruraux est favorisé par des démarches interterritoriales, permettant aussi des alliances salutaires dans un contexte très compétitif, et par un renouveau de la planification économique aux fins de coordination subsidiaire des diverses stratégies territoriales.

Au final, la production industrielle et de services aux entreprises augmente à son tour.

► Des services et des commodités accessibles

L'accès à divers services essentiels (petite enfance, enseignement, médecine, services aux personnes âgées, commerces etc.), qu'ils s'effectuent à partir de bourgs-centres ou de villes moyennes, reste un objectif prioritaire. Le rôle hyper-structurant des écoles est assumé.

La soutenabilité budgétaire d'un accès préservé à toute une gamme de services publics est acquise sur la base d'une vaste mutualisation des moyens humains, des implantations physiques et des réseaux, qui englobe de plus en plus souvent des services privés (petits commerces, cafés, agences

etc.). Les implantations postales constituent souvent les plateformes de cette mutualisation, la croissance accélérée de l'e-commerce contribuant aussi à conforter les quelque 10 000 points de contact de La Poste situés en zone rurale

Les administrations et certains services médicaux peuvent s'appuyer sur la généralisation du haut puis du très haut débit pour multiplier les prestations directes à domicile ou dans des points d'accès administratifs et médicaux de grande proximité, ce qui crée des synergies budgétaires entre logique de mutualisation et logique de concentration, sans heurter la logique de proximité car les services concernés peuvent être fournis à distance. Pour ménager les usagers tout en réalisant des économies, « l'imagination est au pouvoir » et toutes les expérimentations sont recensées pour que chaque territoire puisse s'en emparer.

Même dans les campagnes les plus reculées, l'offre de soins finit par répondre aux besoins grâce à la hausse du *numerus clausus*, au déploiement des maisons de santé et du salariat, à un recours accru aux délégations de soin et à des mesures incitatives. La télémédecine conforte l'accès aux soins à domicile, pérennise des établissements hospitaliers secondaires - cruciaux pour les urgences - et facilite les liens entre différents praticiens.

Dans les villes moyennes, les bourgs et certains villages, les petits commerces - bénéficiant au besoin de soutiens publics - sont confortés par l'usage d'Internet : on peut leur passer commande à toute heure et y effectuer toutes sortes d'opérations (nouvelles commandes, réservations, récupération d'achats...).

L'offre de proximité s'enrichit de services tels que la livraison, l'installation ou l'entretien de biens faisant l'objet de mises à disposition ou de commandes électroniques, plutôt que de stocks préalables.

L'offre culturelle se trouve favorisée par le maintien des services dans les villes moyennes (dont ils conditionnent la vitalité, la démographie et *in fine* la capacité financière à organiser des événements, à entretenir des structures ou à valoriser un patrimoine dans le champ culturel), par les réseaux routiers et ferrés (permettant de rejoindre la métropole la plus proche) et électroniques (autorisant l'accès, collectif ou à domicile, à différents supports).

► *Commentaire : un scénario d'intérêt national*

Même en s'accommodant d'inégalités croissantes, concentrer les moyens dans les zones, souvent urbaines, où le retour sur investissement est garanti à court terme, serait une erreur.

Les acteurs des espaces ruraux, qui entretiennent un rapport affectif avec leur territoire, sont innovants et combatifs. En dépit des handicaps, ils affinent leur capacité de projection, se saisissent de nouvelles opportunités et inventent de nouveaux leviers de développement. En proie à une métropolisation triomphante, la France aura bientôt besoin de ces leviers pour sortir de l'ornière économique et de la dépression où elle s'enferme. Notre croissance future est en gestation dans le creuset de nos campagnes, qu'il faut protéger et accompagner.

LES LEVIERS DE L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES

Pour passer du scénario noir au scénario souhaitable, **quatre principaux leviers** sont identifiés. Ils sont déclinés en un certain nombre de mesures qui composent une authentique **politique structurelle** pour le développement à long terme de toutes les campagnes. Ils conditionnent l'efficacité de **six leviers sectoriels**, destinés à des actions plus ciblées.

1. Gouvernance et structures locales

• Gouvernance nationale

- Stabiliser et clarifier la politique d'aménagement du territoire ; veiller au bon emboîtement des stratégies territoriales, notamment régionales, avec la politique et les objectifs nationaux
- Mener des politiques différenciées selon la densité de population et les spécificités géographiques (par exemple, pour les zones de montagne)
- Maintenir le pouvoir d'achat des instruments de la solidarité nationale (chômage, RSA, retraites...)
- Adapter la différence, devenue excessive, entre dotations urbaines et rurales, à la réalité des contraintes locales (réaliser préalablement une étude chiffrée fournissant des éléments de comparaison objectifs)
- Préserver l'incitation fiscale des collectivités à l'accueil des entreprises
- Soutenir la capacité d'ingénierie financière des collectivités locales
- Sanctuariser la solvabilisation de la demande pour les services à la personne
- Coordonner et renforcer par des initiatives nationales toutes les démarches propres à conforter l'image des campagnes françaises auprès des résidents et des entreprises

• Structures locales

- Réaffirmer le rôle-pivot de la commune et le principe de sa participation à toutes les structures de dialogue territorial
- Élargir le périmètre de certaines structures intercommunales à des ensembles économiquement cohérents, comprenant des zones rurales et urbaines

• Gouvernance locale

- Penser et piloter le développement économique local, particulièrement dans les campagnes, en articulant base productive et base résidentielle
- Définir des stratégies locales de développement fondées sur des logiques de projet fédératrices...
- ... et favoriser l'interterritorialité et l'inter-intercommunalité pour en garantir la cohérence
- Adapter certaines normes à la réalité des territoires pour libérer l'initiative, limiter les coûts et en assurer la représentation équitable dans toutes les instances de concertation et de décision

2. Services et équipements publics

- Normaliser les temps d'accès maximum aux différents services publics et de santé
- Ne pas modifier l'accès à un service public sans concertation préalable avec les usagers, et veiller à la coordination de toutes les modifications en cours au niveau du département
- Préférer la logique de mutualisation à la concentration, sans a priori sur les combinaisons possibles
- Préserver le rôle structurant des villes moyennes et des bourgs pour l'accès aux services

• Santé

- Améliorer l'accès à la médecine en milieu rural en recourant à des mesures incitatives, aux maisons de santé, au salariat ou aux délégations de tâches, voire à des mesures coercitives
- Poser le problème du nombre insuffisant de pharmacies de garde en milieu rural
- Garantir à tous un accès raisonnable aux urgences médicales

• Education et formation

- Ne pas fermer d'école dès lors qu'une hausse suffisante des effectifs est prévisible
- Susciter plus d'ambition scolaire en milieu rural
- Relocaliser certains temps de formation en milieu rural
- Favoriser l'implantation d'antennes universitaires dans les zones rurales

3. Mobilités : infrastructures et transports

- Sanctuariser le financement de l'entretien, de l'amélioration et de la création des dessertes routières et ferroviaires dans une logique de long terme
- En toute hypothèse, préserver la desserte des villes moyennes et des bourgs-centres
- Réduire la dépendance économique aux transports motorisés individuels

4. Réseaux numériques

- Pour que le télétravail, la télémédecine, la téléformation, l'e-commerce, l'e-administration et les usages récréatifs et sociaux d'Internet se déploient, tenir l'engagement d'un accès généralisé au très haut débit en 2022 via un fond de péréquation profitant aux territoires où les opérateurs refusent d'investir.

Les préconisations précédentes, de nature structurelle, profiteront aux six secteurs suivants, pour lesquels sont énumérées d'autres préconisations, plus ciblées :

1. Industrie, commerce et services

- Asseoir l'image locale des productions y compris industrielles
- Rationaliser le maquis des aides directes et indirectes tout en privilégiant les PME rurales, particulièrement les artisans et commerçants de proximité
- Utiliser le levier de la commande publique avec des clauses de proximité

2. Agriculture

- Renforcer la formation des agriculteurs en vue d'adapter les exploitations à des exigences économiques et environnementales accrues ; en amont, amplifier la recherche agronomique
- Soutenir les filières territorialisées grâce à la labellisation et à des aides ; développer parallèlement la promotion de nos productions à l'exportation, notamment les plus spécifiques
- Encourager les agriculteurs à diversifier leur activité au-delà de la seule production agricole
- Accompagner l'installation des agriculteurs par des prêts à long terme ou des aides

3. Logement

- Systématiser, aux échelons pertinents, l'élaboration et la conduite de politiques foncières coordonnées
- Utiliser prioritairement les terres n'ayant pas ou très peu de valeur agricole pour l'urbanisation
- Favoriser l'achat et la rénovation de logements anciens dans les villages et les centres-bourgs

4. Environnement

- Encourager l'évolution des pratiques agricoles intensives (vers l'agriculture intégrée)
- Rémunérer certains services environnementaux et paysagers rendus par les agriculteurs
- Limiter le nombre de prédateurs pour que l'élevage se poursuive dans les zones de montagne

5. Tourisme

- Intégrer toute la dimension paysagère dans la planification foncière
- Systématiser et rationaliser l'identification, la mise en valeur et la signalétique des sites à fort potentiel
- Accélérer la professionnalisation des acteurs locaux du tourisme rural

6. Culture

- Sanctuariser les financements aux petites scènes nationales
- Permettre un accès équilibré à une culture « locale » et aux autres cultures



Renée NICOUX
(PS, Creuse)



Gérard BAILLY
(UMP, Jura)