

DÉBAT RURALITÉ, ATTRACTIVITÉ ET TERRITOIRES

La ruralité, une réalité bien vivante

Les territoires ruraux ont des atouts pour développer leur attractivité. La difficulté est réelle, mais pas insurmontable. Les exemples abondent.

Animateurs :

1 Jean-Louis Puissegur, maire de Pointis-Inard (31), président de la commission des communes et territoires ruraux de l'AMF

2 Rachel Paillard, maire de Bouzy (51), rapporteure de la commission des communes et territoires ruraux de l'AMF



Devant le fossé qui tend à se creuser avec les zones urbaines et périurbaines, notamment en matière de services et d'accès aux réseaux de téléphonie mobile et d'équipement numérique, les territoires ruraux se trouvent « face à un tournant historique » de leur développement. Un développement « spécifique » qui doit prendre en compte leur « réalité », leur statut longtemps « privilégié » mais « qui s'effrite » et « l'extraordinaire diversité des situations rurales ». C'est le constat dressé par le professeur Philippe Estèbe en introduction au débat consacré à la ruralité.

Le directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des ter-

rités délocalisées, constituent les maillons importants d'une chaîne ; et la « réciprocité » nécessaire avec le monde urbain, « l'horizontalité » entre les territoires. « C'est le plus difficile à trouver », a-t-il relevé.

Il s'agirait donc d'atteindre un équilibre, « le bon compromis », pour maîtriser l'étalement urbain car « le foncier est essentiel pour l'agriculteur, c'est un bien précieux à préserver », a pointé Gérard César, sénateur-maire de Rauzan (33).

Pour limiter les extensions urbaines, une des solutions pourrait être d'engager une réflexion sur la réhabilitation des multiples friches industrielles dont disposent de nombreuses villes, a suggéré l'élu, également président de l'Association des maires de Gironde. Celle-ci a signé en 2011 la charte Agriculture forêt et urbanisme avec le préfet de Gironde, le conseil départemental et la chambre d'agriculture « pour une gestion économe et partagée de l'espace rural ». L'un des objectifs de ce document pédagogique et

methodologique est d'aider les élus dans la maîtrise de l'étalement urbain, notamment, mais aussi dans la gestion des autorisations d'occupations des sols, car, prévoit cette charte, « la préservation des espaces agricoles doit aussi se traduire par une vigilance accrue des pouvoirs publics sur les conditions de délivrance des autorisations de construire en zone agricole ».

« Le problème de l'interprétation des textes, entre la DDTM, la DREAL, etc., pèse sur le dévelop-

pement des zones rurales. À Rauzan, un viticulteur a créé des chambres d'hôtes. Aujourd'hui, il veut réaliser une piscine, mais les documents d'urbanisme et la DDTM l'en empêchent alors que c'est un équipement capital pour le développement de cette activité touristique. Ubu est passé par là ! », s'est exclamé le maire.

Pour nombre d'élus ruraux, l'activité agricole et forestière doit néanmoins rester la richesse de ces territoires. Or, a dénoncé depuis l'auditorium un maire du Cantal, « l'agriculture disparaît ». Et, a-t-il ajouté, si hier l'aménagement du territoire c'était l'agriculture, son terroir, aujourd'hui on assiste plutôt à un « démantèlement du territoire ».

Pourtant, les filières agricoles ne sont pas forcément ces « orphelines » parfois décrites, et Dominique Bussereau, le président de l'Assemblée des départements de France (ADF), a insisté sur l'appui des conseils départementaux : « Ils sont toujours présents auprès des communes et peuvent continuer à aider les filières agricoles. La loi NOTRe n'a pas complètement modifié le rôle des départements qui conservent 90 à 95 % de leurs anciennes compétences et restent des aménageurs du territoire », a relevé le président du conseil départemental de la Charente-Maritime. Tout en rappelant que « les départements sont asphyxiés par la hausse des charges sociales, d'où la diminution des investissements » et en insistant sur la nécessité de « sortir » de ce cercle « pour favoriser les ruralités ».

Une loi inadaptée

Cette loi NOTRe, les maires ruraux la trouvent souvent inadaptée à leurs territoires. Jean-Louis Puissegur, maire de Pointis-Inard (31) et président de la commission des communes et territoires ruraux de l'AMF, qui a co-présidé le débat avec Rachel Paillard, maire de Bouzy (51), n'a pas manqué de le rappeler : « Cette loi, nous la respectons, mais cherchons des adaptations. »

Il reste, comme l'a souligné Philippe Estèbe, qu'« il existe une déconnexion entre le monde rural et le monde agricole », les agriculteurs repré-

Les territoires ruraux se trouvent « face à un tournant historique » de leur développement

ritoires en Europe a dessiné un paysage rural en mutation et souligné « le besoin de voies de développement spécifique des communes rurales ». Il a désigné trois « enjeux » : l'égalité des chances des territoires, en matière d'équipements, de connexions numériques et de téléphonie mobile, notamment ; la nécessité pour les communes rurales de « s'inscrire dans les différents réseaux de production de valeurs » et les entreprises locales, parfois des grandes socié-

Jean-Michel Baylet, ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

« LA RURALITÉ EST UNE DES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT »



Jean-Michel Baylet a assuré que « la ruralité est une des priorités du gouvernement » et énuméré quatre mesures. « L'une des quatre priorités de la

ruralité c'est d'abord le service public avec les maisons de services publics. Elles seront 1 000 en fin d'année 2016, dont 500 avec La Poste, ce qui pérennise l'agence postale », a estimé le ministre. Deuxième priorité, l'offre de santé et de soins de proximité avec les maisons de santé. « Il en existera un millier à la fin de l'année, a-t-il affirmé, et 400 supplémentaires l'année prochaine. » La troisième « grande priorité » est la téléphonie mobile. « À la fin de l'année 2016, l'ensemble du territoire sera couvert en 2G et en juin 2017, en 3G et nous continuerons vers le 4G en mettant l'épée dans les reins aux opérateurs », a lancé Jean-Michel Baylet. Quatrième priorité, la couverture numérique : « Nous sommes en train de rattraper le temps perdu, d'autant que nous disposons de technologies différentes avec le câble, le satellite... »

sentant moins de 2 % de la population active. Une réflexion devrait être menée sur la remise en culture des espaces négligés, a néanmoins estimé Dominique Jarlier, maire de Rochefort-Montagne (63) et président de la Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR). « Il faut se mobiliser sur l'idée du foncier rural et ne pas le laisser en déshérence », a-t-il insisté en formulant le vœu qu'« un nouveau mythe se crée sur ce

monde rural. Et c'est de la responsabilité des maires de dynamiser leur territoire », a-t-il affirmé.

La nécessité de « faire évoluer les territoires », c'est justement la conviction de Gilles Pérole, adjoint au maire de Mouans-Sartoux (06). Cette commune est aujourd'hui citée en exemple dans sa manière d'assurer l'approvisionnement de sa restauration municipale en ayant développé une agriculture locale biologique. Beaucoup de com-

munes rurales veulent s'inspirer d'exemples de ce type. Encore faut-il passer d'une volonté et de mots aux actes, a rappelé l'élu. À quelques kilomètres de Grasse et de Cannes, cette commune de 10 219 habitants a « travaillé » sur son PLU et a fait passer de 40 à 112 ha les terres agricoles sur un territoire où la pression foncière est forte. Elle a aussi permis l'installation d'une agriculture bio sur 6 ha de terrain géré en régie municipale agricole. Pour l'adjoint au maire, il faut aussi lever les freins à la production locale avec la création de légumeries, la transformation des produits, la création d'abattoirs de proximité, etc. « Ce sont d'importants chantiers à ouvrir, car ils débouchent sur des emplois non délocalisables », a ajouté Gilles Pérole.

« Nous ne bouclons plus notre budget ! »

Ce type d'actions illustre combien les maires ruraux disposent de leviers pour soutenir, par la commande publique locale, les productions agricoles et alimentaires de leurs territoires dans un contexte de crise de l'agriculture. L'AMF, l'ADF et l'ARF ont d'ailleurs présenté, lors du Congrès, un guide des bonnes pratiques de l'approvisionnement local que les trois associations ont réalisé conjointement (voir p. 8).

Mais la dynamique enclenchée par de plus en plus de municipalités rurales a des limites financières liées à la baisse des dotations. Les exemples là aussi sont nombreux. « La municipalité a financé un distributeur de billets, créé des emplois, un village vacances... Mais aujourd'hui nous ne bouclons plus notre budget ! », a témoi-



Intervenants : 3 Philippe Estèbe, docteur en sciences politiques et en géographie, directeur d'études à Acadie et enseignant à Sciences Po, professeur des Universités à Paris-Sorbonne, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe 4 Dominique Bussereau, président du conseil départemental de la Charente-Maritime, président de l'Assemblée des départements de France 5 Gérard César, sénateur-maire de Rauzan (33), président de la communauté de communes de Castillon/Pujols, président de l'Association des maires de la Gironde 6 Dominique Jarlier, maire de Rochefort-Montagne (63), président de la FNCOFOR 7 Gilles Pérole, adjoint au maire de Mouans-Sartoux (06), maire-référent restauration scolaire de l'AMF 8 Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (15), vice-président de l'AMF, président de la commission aménagement, urbanisme et habitat de l'AMF



Intervenants : 9 Wilfried Schwartz, maire de La Riche (37) 10 Jean-Louis Gaillard, maire de Souternon (42) 11 Philippe Greffier, adjoint au maire de Castelnaudary (11), président de la communauté de communes de Castelnaudary et du Lauragais Audois 12 Corine Hourcade-Hatte, maire de Bellac (87), présidente de la communauté de communes du Haut Limousin 13 Patrice Joly, président de la communauté de communes des Grands Lacs du Morvan (58), président de l'Association nationale nouvelles ruralités 14 David Marti, président de la communauté urbaine du Creusot Montceau-les-Mines (71)

gné Jean Vogel, maire de Saâles (834 habitants, Bas-Rhin).

La défense du foncier agricole, « grignoté » par l'habitat, les activités économiques et l'extension des zones urbaines, est une des principales préoccupations des élus ruraux. Elle est loin d'être la seule. La « fracture » entre les zones rurales et urbaines est souvent encore plus fortement ressentie en matière de réduction des services publics dans les campagnes et de la faiblesse locale des réseaux numériques et mobiles. Avec le déficit d'attractivité que cela suppose pour ces territoires. « *Comment des entreprises vont-elles s'installer sur nos territoires et comment faire venir des touristes quand il n'y a pas internet ?* », a interrogé le maire d'une commune de 400 habitants en Dordogne.

« *Le gouvernement a pris des engagements* » lors du Comité interministériel à la ruralité de Privas, en mai, a rappelé Rachel Paillard qui y représentait l'AMF et avait sollicité du gouvernement une action forte pour soutenir la ruralité. Elle souhaite ainsi que ces engagements soient désormais tenus car, notamment pour le très haut débit, l'arrivée de la fibre optique sera « *une chance pour l'aménagement des territoires* » et favorisera les échanges avec les jeunes générations. Il reste, comme l'a souligné un maire, que la fibre optique est « *inéquitable : les zones urbaines sont équipées par les opérateurs gratuitement et dans les zones rurales elle est payée par les communautés de communes, autrement dit une partie de la population paye pour son installation et l'autre pas !* »

Dominique Bussereau a confirmé cela en affirmant qu'en matière d'équipement en fibre optique, « *il y a deux France : celle des opérateurs et celle qui doit être équipée avec des financements de l'État, des départements, des inter-*

communalités... ». Le président du conseil départemental de Charente-Maritime a rappelé le « *rôle de banquier des départements* », en particulier dans les chantiers touchant le haut débit et le très haut débit dans les zones rurales car « *la loi NOTRe permet toujours d'aider les communes à partir du moment où il y existe une convention* ».

Critères irréalistes

Cette « *France à deux vitesses* » se retrouve aussi dans les découpages administratifs, notamment avec les métropoles et la ruralité « *qui perd du terrain et a de réelles difficultés* », comme l'a souligné Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (15) et vice-président de l'AMF. Avec Wilfried Schwartz, maire de La Riche (37), il est chargé par l'AMF d'une mission sur la synergie entre territoires urbains, péri-urbains et ruraux dont

les conclusions seront remises aux candidats aux élections présidentielles de 2017. L'un des objectifs sera d'étudier « *ce qui fonctionne quand les villes et les communes rurales travaillent ensemble* » (lire encadré). En rappelant, comme l'a fait Wilfried Schwartz, que pour réaliser ces synergies « *l'ingénierie d'État doit être au service des collectivités* ». Et Pierre Jarlier a insisté sur le besoin de stabilité des ressources et des institutions et l'arrêt de nouvelles contraintes pour les communes rurales. Le maire de Saint-Flour a même estimé nécessaire « *une nouvelle loi d'aménagement du territoire* ».

Car un des défis pour les communes rurales est leur capacité à innover, à inventer pour être attractives et accompagner les mutations de la société et des territoires, à l'heure des métropoles, de la recomposition de la carte intercommunale et des communes nouvelles.

Pierre Jarlier et Wilfried Schwartz

« QUAND LES VILLES ET LA RURALITÉ TRAVAILLENT ENSEMBLE »

L'AMF a engagé une réflexion sur les synergies entre territoires urbains, péri-urbains et ruraux et l'ingénierie territoriale de projet nécessaire. Elle a confié une mission en ce sens à Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (15), vice-président de l'AMF, et Wilfried Schwartz, maire de La Riche (37). Les conclusions de cette mission feront l'objet d'une contribution au prochain débat de la campagne pour les élections présidentielles de 2017. Leur premier objectif sera « *d'aller sur le terrain* », trouver les liens entre villes et ruralité après les différentes réformes territoriales et

analyser « *ce qui fonctionne quand les villes et les communes rurales travaillent ensemble* », a expliqué Pierre Jarlier. « *Dans la ruralité, l'éloignement crée des fragilités. Une des missions sera de voir comment créer des synergies, sans opposer ville et ruralité* », a noté Wilfried Schwartz en soulignant que « *les métropoles doivent rayonner sans écraser le reste du territoire* ». Ils consulteront les associations nationales et départementales d'élus, ceux qui ont une expérience en matière de synergies, les conférences des maires, le CGET, le Cerema, etc.

Les exemples de synergie entre villes moyennes et communes rurales existent et David Marti en a témoigné. La communauté urbaine du Creusot Montceau-les-Mines qu'il préside (créée en 1970 et regroupant 94 000 habitants) a un caractère urbain et industriel marqué mais s'attache à intégrer toutes les communes de son périmètre, qu'elles soient périurbaines ou rurales. C'est ainsi la communauté urbaine qui a décidé d'anticiper le financement de la deuxième phase de travaux du réseau numérique engagés par un opérateur privé « pour réduire le nombre de communes qui n'en bénéficieraient pas dès la première phase ». Huit millions d'euros vont ainsi être investis pour ces communes. « Nous constituons une même entité. L'urbain se nourrit du rural et le rural se nourrit de l'urbain », a affirmé David Marti en soulignant qu'un vice-président de la communauté urbaine est chargé des relations avec les petites communes.

Dans l'Aude, la communauté de communes de Castelnaudary et du Lauragais Audiois développe un projet de territoire avec Toulouse Métropole « pour ne pas devenir la cité dortoir de Toulouse », comme l'a noté son président et adjoint au maire de Castelnaudary (11), Philippe Greffier. Pour y parvenir, la « stratégie » est de développer un projet sur les cinq à dix prochaines années permettant un essor économique « fort », notamment via le tourisme, la création d'emplois, de logements, mais aussi de services de soins, de téléphonie mobile, de haut débit, etc. À terme, il s'agit de permettre l'installation de 5 000 nouveaux habitants sur le territoire et de limiter les déplacements pendulaires avec la métropole toulousaine.

« L'urbain se nourrit du rural et le rural se nourrit de l'urbain »

Jean-Louis Gaillard, maire de Souternon (Loire, 305 habitants), est intervenu lui aussi pour stigmatiser « l'inégalité » dont pâtissent les habitants des territoires ruraux. Et de citer les prêts à taux zéro pour les habitants des communes rurales, mais « seulement pour 6 000 d'entre elles, selon huit critères »... irréalistes, selon lui. « Je ne crois pas en l'égalité des territoires, a-t-il confié, mais il faut qu'au moins il existe une égalité entre les habitants. »

L'égalité des chances entre habitants des villes et habitants des campagnes est aussi ce

Ce qu'en retient l'AMF

Il est nécessaire de concevoir une nouvelle politique d'aménagement du territoire

tenant compte non pas des oppositions mais, au contraire, des synergies indispensables entre territoires ruraux et urbains, notamment les métropoles.

Il convient également de concevoir des politiques régionales structurées et cohérentes pour ces territoires ainsi que des dispositifs de contractualisation entre l'État et les pôles d'équilibre territo-

riaux (PETR). Il faut également conférer plus de souplesse dans les textes pour permettre une meilleure adaptation au monde rural, une véritable stabilité des ressources financières et un arrêt des nombreuses contraintes normatives. Une des conditions fondamentales pour assurer le développement de ces territoires et pour fixer l'emploi reste la couverture totale en téléphonie mobile et le développement très rapide du numérique.

qu'à souhaité Corine Hourcade-Hatte, maire de Bellac (87). À commencer par le désenclavement des territoires, qu'il soit routier, ferroviaire ou numérique. « Il faut sortir du cercle vicieux qui aboutit à la perte d'emploi parce qu'on n'a pas accès à internet, aux transports, pour atteindre un cercle vertueux qui favorisera l'attractivité de nos territoires », a souligné la présidente de la communauté de communes du Haut-Limousin.

« Il faut un nouveau rêve de la ruralité »

« La France de demain ne passe pas que par les métropoles », a résumé Patrice Joly, président de la communauté de communes des Grands lacs du Morvan (58) et de l'Association nationale des nouvelles ruralités. L'élu croit en « la réalité des ruralités ». Et donc, il faut « s'inspirer de ce qui se réalise sur nos territoires » où il y a de l'innovation, a-t-il insisté, en faisant le vœu du « nouveau mythe de la ruralité ». Rêver la ruralité ? C'est pour Patrice Joly par là qu'il faudrait (re)commencer : « Il faut un nouveau rêve de la ruralité, pas seulement des réponses techniques ; avant d'inventer l'avion, il a fallu rêver de voler. »

Invité à conclure ce débat, Jean-Michel Baylet ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, s'est dit « convaincu que nous ne pourrions aménager le territoire qu'avec les collectivités et les élus ». Cela passe par « la complémentarité entre les métropoles, les villes, les départements, les régions les collectivités communales », a assuré le ministre pour qui « les métropoles ont certes un rôle majeur, mais elles doivent être solidaires des autres territoires, en particulier avec le périurbain et la ruralité ».

Plusieurs maires ont profité du débat pour apostropher le ministre et se sont en particulier montrés sceptiques sur le rôle des métropoles vis-à-vis des territoires ruraux. Les villes centres doivent elles aussi jouer un rôle de « locomotive » dans les intercommunalités car, comme l'a souligné Patrick Genre, maire de Pontarlier (25), « les territoires ruraux ont besoin de proximité ».

Le ministre a, enfin, profité de l'occasion pour revenir sur les décisions prises récemment en faveur des zones rurales, en particulier lors du troisième Comité interministériel à la ruralité en mai à Privas (lire encadré). Jean-Michel Baylet a aussi confirmé la création des contrats de ruralité uniques, annoncés lors de ce récent comité. Ces dispositifs de financement seront le « pendant des contrats de ville » et destinés à l'ensemble du monde rural y compris aux zones de montagne.

Ces différentes mesures seront financées par le Fonds de soutien à l'investissement local de un milliard d'euros créé en 2015, dont 500 millions d'euros pour l'investissement, 200 millions d'euros au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux gérée par les préfets et 300 millions d'euros pour le développement des centres-bourgs des villes de moins de 50 000 habitants.

Jean-Michel Baylet a également admis que les communes ont désormais « besoin de stabilité institutionnelle et financière » et s'est dit persuadé que les différents textes de la réforme territoriale « ne seront pas abrogés ». Il a enfin voulu rassurer les élus des communes de montagne en affirmant que leurs revendications seront prises en compte dans le projet de loi montagne que le gouvernement doit présenter en octobre 2016 au Parlement.

José SOTO