

ACTION PUBLIQUE & RURALITÉ À L'ÈRE DE LA DIFFÉRENCIATION

*70 mesures pour renouveler l'action publique
dans les territoires ruraux*

Jean-Pierre CUBERTAFON

Député de Dordogne

Rapport au Premier ministre



©Kazutoshi YOSHIMURA, Les Plus Beaux Villages de France, Château-Chalon

- Septembre 2021 -



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Action publique & ruralité à l'ère de la différenciation

70 mesures pour renouveler l'action publique dans les territoires ruraux

Jean-Pierre CUBERTAFON, député de la 3^{ème} circonscription de la Dordogne

Rapport au Premier ministre

Avec la participation de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
représentée par

Éric d'Amedor de Mollans

- Septembre 2021 -

AVANT-PROPOS

Ruralité. Le mot est à la mode. Étendard brandi par une majorité de nos responsables politiques, la ruralité est désormais sur toutes les lèvres. Le temps d'une ruralité invisible, de l'opposition entre « Paris et le désert français », de la « diagonale du vide » est révolu, tout du moins dans les promesses et les éléments de langage. La ruralité n'est plus un gros mot : on célèbre la qualité de vie qu'offrent nos campagnes, la richesse de nos terroirs et la solidarité de nos territoires.

Néanmoins, dans les faits, la ruralité fait toujours face à d'immenses défis : garantir à chacun un égal accès aux services publics de proximité, aux soins ou à la culture, offrir un revenu décent à ses habitants quelles que soient leurs activités ou encore proposer des infrastructures compétitives et attractives. En somme, des défis communs à l'ensemble du pays, mais qui ont une acuité particulière en ruralité au regard des caractéristiques de ces territoires.

Pour répondre à ces défis, les politiques publiques sont bien évidemment en première ligne. Chargées de guider, d'accompagner ou d'inciter, elles doivent faire émerger des solutions pour nos ruralités afin que l'égalité et l'équité soient des réalités concrètes vécues chaque jour par nos concitoyens dans l'ensemble des territoires composant notre République. Malheureusement, nos politiques publiques n'ont pas toujours réussi à atteindre ces objectifs. Des dispositifs souvent peu adaptés aux caractéristiques du monde rural ont échoué à résoudre les difficultés rencontrées. À l'inverse, ils ont parfois renvoyé l'image d'une action publique méconnaissant les réalités des territoires ruraux et ne prenant que partiellement en compte les retours du terrain.

Maire de ma commune de Lanouaille, cité d'un peu plus de 1000 habitants, pendant près d'un quart de siècle, j'ai trop souvent fait ce constat. Parlementaire mais aussi élu local, j'ai donc souhaité que cette mission puisse aborder les sujets qui comptent véritablement pour nos territoires et leurs habitants afin d'œuvrer à la mise en place de mécanismes qui permettront d'y adapter l'action publique. J'ai voulu garder en tête le point de vue que j'ai toujours eu dans ma vie, celui d'un élu de terrain au cœur des problématiques de la ruralité.

Ce quinquennat est décisif : enfin la ruralité fait l'objet d'une politique ambitieuse et adaptée à ses réalités. Le lancement d'un Agenda rural en 2019 comprenant près de 180 mesures d'accompagnement des zones rurales, la tenue du 2e comité interministériel de la ruralité en décembre 2020 ou le projet de loi 3DS devant être examiné à l'Assemblée nationale prochainement sont des illustrations de cette politique ambitieuse. Comme le rappelle ma lettre de mission, l'un des principes forts de cette nouvelle donne est la mise en œuvre d'une différenciation des politiques publiques à destination des territoires ruraux. Par ce principe, l'action de l'État doit s'adapter aux spécificités de chaque territoire pour faire du « cousu-main » au plus près des besoins de nos concitoyens.

Alors que cette mission touche à son terme, je remercie le Premier ministre, la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et le secrétaire d'État chargé de la ruralité pour leur confiance. J'adresse également mes sincères remerciements à l'ensemble des personnes rencontrées durant cette mission, leurs témoignages ont été précieux. Je souhaite également remercier chaleureusement l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et l'ensemble des personnes ayant permis à ce rapport de voir le jour. J'espère que ce travail trouvera un écho fort et pourra marquer une nouvelle étape dans la prise en compte de nos ruralités par l'action publique.

SOMMAIRE

Avant-propos	1
Sommaire	3
Synthèse du rapport	6
Synthèse des mesures	8
Introduction	13
1. La ruralité, renouer avec le cœur du destin français	16
1.1. Ruralité ou ruralités ?.....	16
1.2. Les enjeux contemporains de la ruralité.....	17
2. Faire de la différenciation le cœur de politiques publiques adaptées aux réalités des ruralités	21
2.1. La différenciation en droit français, un outil juridique ancien mais méconnu.....	21
2.2. Les points de vigilance.....	23
2.3. La différenciation en zone rurale peut être approfondie à périmètre constitutionnel constant.....	24
2.4. Un saut qualitatif devra néanmoins passer par une révision constitutionnelle....	26
3. Allier concertation, écoute et ambition : les contours de la méthode adoptée durant cette mission	28
Partie I – Différencier pour mieux adapter : une opportunité à saisir pour les politiques publiques à destination des territoires ruraux	29
1. Si les politiques publiques savent se faire spécifiques en ruralité, elles se heurtent à des limites et doivent donc s’améliorer	30
1.1. Portrait de l’action publique en ruralité.....	30
1.1.1. <i>Dans les territoires ruraux, l’importance du couple département-intercommunalité pour bâtir une action publique efficace</i>	30
1.1.2. <i>Un phénomène de déprise de l’action publique et d’éloignement du service public</i>	31
1.1.3. <i>Une action publique à destination de la ruralité morcelée et caractérisée par des disparités financières et humaines en fonction des territoires</i>	33
1.1.4. <i>Trop souvent façonnée pour répondre aux besoins des territoires urbains, l’action publique doit mieux prendre en compte les attentes de la ruralité</i> ..	35
1.2. La prise en compte par les politiques publiques des singularités des territoires ruraux : retour sur les dispositifs existants.....	37
1.2.1. <i>La progressive apparition d’acteurs en partie dédiés à la ruralité et à ses besoins</i>	37
1.2.2. <i>Des dispositifs adaptés à la ruralité</i>	38

1.2.3.	<i>... souffrant d'un cadre juridique mouvant et incertain.....</i>	39
1.2.4.	<i>Les France Services, un atout majeur d'une politique « d'aller vers ».....</i>	40
1.3.	La nécessaire évolution du cadre de l'action publique en ruralité pour une mise en œuvre effective de la différenciation.....	42
1.3.1.	<i>Garantir aux territoires ruraux les moyens de leurs ambitions : vers un amendement du cadre financier de l'action publique en ruralité.....</i>	43
1.3.2.	<i>Doter les collectivités rurales d'outils spécifiques répondant à leurs besoins.....</i>	45
2.	Correctement encadré et mis en œuvre, le principe de différenciation peut améliorer de manière considérable l'action publique en ruralité.....	49
2.1.	L'expérimentation, poisson-pilote de la différenciation.....	49
2.2.	Quelle architecture pour la différenciation ?.....	52
2.2.1.	<i>Qui peut différencier ?.....</i>	52
2.2.2.	<i>Sur quels sujets ?.....</i>	52
2.2.3.	<i>Quelle procédure pour mettre en œuvre la différenciation ?.....</i>	53
2.2.4.	<i>Quel contrôle pour la différenciation ?.....</i>	53
2.2.5.	<i>Quelle place pour l'Etat dans ce nouveau mécanisme ?.....</i>	54
2.3.	Différencier pour adapter l'organisation de l'action publique en ruralité.....	54
	Partie II - Propositions et recommandations thématiques, vers une application différenciée des politiques publiques au service de la ruralité.....	57
1.	Politiques de santé & lutte contre les déserts médicaux.....	58
1.1.	L'offre de santé en ruralité à l'heure de la désertification médicale.....	58
1.1.1.	<i>Le phénomène de désertification médicale s'amplifie dans les milieux ruraux.....</i>	58
1.1.2.	<i>Une inadaptation et une insuffisance de l'offre de soins aux racines diverses.....</i>	60
1.2.	La difficulté d'accès aux soins en ruralité est accentuée par des maux propres à ces territoires.....	62
1.3.	Le fonctionnement actuel des politiques de santé n'est pas toujours adapté aux besoins et à la réalité des territoires ruraux.....	66
2.	Urbanisme, logement et aménagement du territoire.....	69
2.1.	Petits bourgs et réserves foncières, les singularités de l'urbanisme en ruralité....	70
2.2.	Un urbanisme rural marqué par une forte culture du logement individuel.....	72
2.3.	Des politiques régies par des documents d'urbanisme complexes et dotés d'une procédure d'élaboration contestée.....	73
2.4.	Des politiques d'aménagement du territoire insuffisamment adaptées à la ruralité.....	77
3.	Revitalisation économique et attractivité des territoires ruraux.....	81

3.1.	Une politique économique caractérisée par des dispositifs variés à destination de la ruralité.....	81
3.2.	Une économie rurale dépendante des secteurs agricole et industriel.....	83
3.3.	Des freins polymorphes au développement économique des espaces ruraux et à leur attractivité.....	84
3.4.	L'existence d'écosystèmes économiques ruraux singuliers.....	87
4.	Mobilités, numérique & infrastructures de réseaux.....	90
4.1.	Mobilités & transports.....	90
4.1.1.	<i>Les territoires ruraux souffrent d'une dépendance à la voiture individuelle.....</i>	<i>90</i>
4.1.2.	<i>Des infrastructures inadaptées aux réalités de la ruralité conduisant à une hausse du budget moyen alloué à la mobilité.....</i>	<i>90</i>
4.1.3.	<i>En dépit d'initiatives récentes, une politique de transports n'ayant pas encore eu les succès escomptés.....</i>	<i>92</i>
4.2.	Numérique.....	93
4.2.1.	<i>L'accès au numérique en ruralité, une priorité pour les pouvoirs publics.....</i>	<i>93</i>
4.2.2.	<i>Une difficulté importante en ruralité demeure l'illectronisme touchant ses habitants.....</i>	<i>96</i>
4.3.	Infrastructures de réseaux.....	98
4.3.1.	<i>Infrastructures et gestion du service public de l'eau, un modèle à bout de souffle ?.....</i>	<i>98</i>
4.3.2.	<i>Énergies & ruralité : un duo en pleine mutation.....</i>	<i>99</i>
4.3.3.	<i>L'absence de rentabilité est un frein aux actions menées par les opérateurs de réseaux dans les espaces ruraux.....</i>	<i>100</i>
5.	Éducation.....	102
5.1.	Bref regard sur les politiques scolaires en ruralité.....	102
5.2.	L'existence d'un maillage dense mais imparfait d'établissements d'enseignement en territoire rural.....	104
5.3.	Le difficile maintien d'une offre éducative de qualité dans les territoires ruraux.....	107
5.4.	La ruralité au défi de l'insertion professionnelle.....	109
5.5.	Des ruralités plurielles : l'adaptation des politiques éducatives aux singularités des territoires.....	111
6.	Culture.....	114
6.1.	Une compétence principalement exercée par l'Etat : retour sur les politiques culturelles en ruralité.....	114
6.2.	Un maillage culturel rural dense rendu possible par l'action des collectivités...	116
6.3.	Un tissu associatif riche mais restant fragile.....	118
	CONCLUSION.....	121
	ANNEXES.....	123

SYNTHÈSE DU RAPPORT

En dépit d'efforts récents et notables, les territoires ruraux souffrent aujourd'hui de politiques publiques inadaptées à leurs besoins et caractéristiques propres. La création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ou d'un secrétariat d'État chargé de la ruralité a permis des avancées significatives afin de répondre aux attentes des habitants des territoires ruraux. Cependant, ces efforts prometteurs n'ont pas permis de résorber le fossé séparant territoires ruraux et urbains. Enclavement numérique, maillage éducatif imparfait, offre de soins dégradée ou encore infrastructures de mobilité lacunaires : les maux dont les espaces ruraux souffrent restent nombreux. Ils rendent par conséquent nécessaire la construction d'une action publique puissamment renouvelée prenant en compte les singularités de ces territoires.

Plurielles et audacieuses, les ruralités ne bénéficient toujours pas des outils adaptés pour tracer leur voie dans des économies mondialisées. Malgré des qualités évidentes incarnées par les aménités rurales, ces territoires restent malheureusement trop souvent dans l'ombre des pôles urbains. Il leur faut tracer leur propre chemin et dépasser ces comparaisons surannées.

Si des dispositifs et outils dédiés à la ruralité ont vu le jour, la mise en œuvre du principe de différenciation doit permettre de franchir une nouvelle étape dans la prise en compte des territoires ruraux par les pouvoirs publics. Relativement méconnues, les perspectives conférées par une action publique différenciée ouvrent pourtant des horizons prometteurs. Approfondissement du droit de dérogation du préfet de département, redéfinition du pouvoir réglementaire autonome des collectivités territoriales, facilitation du recours à des délégations de compétence en milieu rural, ce rapport explore ces horizons et vise à formuler des propositions concrètes afin de rénover l'action publique.

Différencier c'est également faciliter le recours aux expérimentations permis par nos normes constitutionnelles et législatives. Avec seulement 269 expérimentations menées en 2019 selon les chiffres de la mission Cazeneuve-Viala, cette possibilité n'est que très peu utilisée à l'heure actuelle par les collectivités territoriales. Permettant aux collectivités rurales de mettre en œuvre des politiques inédites et adaptées à leurs réalités, l'expérimentation doit être un pivot de l'action publique en ruralité d'aujourd'hui et de demain.

L'action publique à l'ère de la différenciation c'est également la conception d'outils adaptés aux besoins spécifiques des territoires ruraux. En effet, si de nombreux dispositifs ont été conçus afin de prendre en compte les singularités des espaces urbains, ce n'est pas toujours le cas des territoires ruraux. À ce titre, les propositions de création d'une Agence nationale de rénovation du patrimoine rural (ANRR), de lancement d'un fonds de développement de la vie associative en ruralité (FVDAR) ou encore de mise en œuvre de contrats de médecine foraine à destination des intercommunalités rurales démontrent toute la pertinence du développement d'outils singularisés en fonction des caractéristiques des territoires ruraux.

En définitive, si ce rapport cherche à dresser un portrait de l'action publique en ruralité, il vise avant tout à formuler des propositions opérationnelles permettant de doter les territoires ruraux des outils dont ils ont besoin afin de les aider à surmonter leurs difficultés. En s'appuyant résolument sur le principe de différenciation, ce rapport souhaite proposer une autre vision de l'action publique en ruralité.

SYNTHÈSE DES MESURES

Mesure n°1 – Amender le cadre juridique de la différenciation figurant dans le code général des collectivités territoriales

Mesure n°2 - Assouplir les conditions de mutualisation horizontale des agents publics pour les communes de moins de 1.500 habitants

Mesure n°3 - Intégrer un volet « ruralité » dans les études d'impact de tout projet de texte législatif et réglementaire

Mesure n° 4 – Renforcer et améliorer la présence des agents France Services

Mesure n°5 - Développer un modèle mobile de France Services à l'échelle d'un canton

Mesure n°6 - Faire évoluer le modèle France Services existant vers une véritable boutique de « services de proximité »

Mesure n°7 - Départementaliser la DSIL

Mesure n°8 - Améliorer la connaissance des déterminants conduisant à l'évolution des impositions

Mesure n°9 - Limiter la fiscalité propre locale aux redevances et taxations foncières

Mesure n°10 - Adopter une loi pluriannuelle de programmation ruralité (LPR)

Mesure n°11 - Financer des postes de techniciens dédiés à l'accompagnement technique des collectivités rurales dans les agences techniques départementales (ATD)

Mesure n°12 - Création d'un guichet unique intercommunal rassemblant les appels à projets ouverts aux acteurs des territoires ruraux

Mesure n°13 – Privilégier par principe les plateformes départementales en matière d'appels à projet

Mesure n°14 - Création de directions départementales de l'ANCT

Mesure n°15 – Permettre la pérennisation d'une expérimentation sur une partie du territoire français

Mesure n°16 – Création d'un référent expérimentations dans les préfectures de département

Mesure n°17 - Faire de la DGCL le pivot de la différenciation en lui octroyant un véritable rôle de direction des expérimentations

Mesure n°18 - Extension du pouvoir de dérogation du préfet en raison de circonstances locales

Mesure n°19 - Renforcer le pouvoir des préfets lors de la mise en œuvre d'une action différenciée

Mesure n°20 - Création d'un rescrit ruralité à destination des élus ruraux

Mesure n°21 – Renforcer l'obligation de stage en milieu rural dans les différentes branches de la médecine

Mesure n°22 - Création d'une quatrième année d'internat de médecine générale avec obligation de stage en zone rurale

Mesure n°23 - Création de centres de soins en ruralité rattachés aux centres hospitaliers

Mesure n°24 - Conjointement ou indépendamment avec les centres de soins, mise en place de centres hybrides de santé

Mesure n°25 - Création d'une branche de vétérinaires spécialisés dédiée aux besoins de la ruralité

Mesure n°26 : Favoriser le développement des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)

Mesure n°27 - Développer la médecine foraine dans les territoires ruraux

Mesure n°28 – Renouvellement du cadre de conventionnement des médecins en zone rurale

Mesure n°29 – L'assouplissement du zonage des académies de médecine

Mesure n°30 : Renforcer le pilotage des ARS au niveau départemental

Mesure n°31 - Création obligatoire d'une commission handicap et accessibilité dans les EPCI de moins de 20.000 habitants

Mesure n°32 – Instaurer des déclinaisons territoriales différenciées dans les documents régionaux d'orientation et d'aménagement du territoire

Mesure n°33 – Majoration du montant de l'aide MaPrimeRénov' pour les habitants des territoires ruraux en situation de précarité énergétique

Mesure n°34 - Renforcement et valorisation du dispositif « prêt à taux zéro » (PTZ) dans les territoires ruraux par le biais d'une campagne nationale de communication ciblée

Mesure n°35 – Renforcement des prérogatives des conseils municipaux dans le cadre de l'installation de projets EnR

Mesure n°36 - Création d'un diagnostic triennal d'urbanisme facilitant la révision des documents d'urbanisme

Mesure n°37 – Améliorer le dialogue entre les auteurs des documents d'urbanisme au niveau local

Mesure n°38 – Renforcer l'autonomie réglementaire des communes et des EPCI concernant les constructions relevant de l'article R.421-2 du code de l'urbanisme

Mesure n°39 - Revenir à la logique selon laquelle les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU(i)) valent schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Mesure n°40 - Création de l'Agence nationale pour la rénovation rurale (ANRR)

Mesure n°41 - Insertion d'un critère « ruralité » dans les contrats de la commande publique

Mesure n°42 : Mieux définir les éléments composant les aménités rurales

Mesure n°43 - Pérenniser le dispositif ZRR et le décliner en fonction de la densité d'habitants afin d'améliorer son efficacité

Mesure n°44 – Faciliter la délégation optionnelle de la compétence développement économique au département quand un motif d'intérêt général local le justifie

Mesure n°45 – Autoriser les collectivités à procéder à une délégation de compétences au profit d'une chambre consulaire pour un projet structurant

Mesure n°46 - Abaisser les seuils relatifs à la taille des projets pouvant faire l'objet d'une saisie du préfet dans le cadre de sa faculté de suspension de la création de grandes surfaces

Mesure n°47 – Abaissement du seuil de passage devant la CDAC pour tout projet de création ou d'extension d'une surface de vente à 400 m² en milieu rural

Mesure n°48 – Confier aux maires et présidents d'EPCI la définition des zones touristiques ou commerciales permettant de déroger à l'obligation du repos dominical

Mesure n°49 – Intégrer les besoins spécifiques des territoires ruraux dans les motifs d'intérêt général de l'article L. 2122-1 du code de la commande publique

Mesure n°50 - Accompagné d'un forfait mobilité unique, création d'une plateforme numérique unique dans chaque EPCI rurale rassemblant l'ensemble des offres de mobilité

Mesure n°51 - Faciliter la pérennisation des expérimentations réussies en matière de mobilité

Mesure n°52 - Assouplir les conditions de révision des normes STI pour permettre la réutilisation des lignes secondaires pour des mobilités alternatives

Mesure n°53 - Doter le préfet d'un droit de dérogation à la loi pour l'installation de pylônes dans certaines zones

Mesure n°54 - Lancement du plan « Ma ruralité connectée »

Mesure n°55 - Consacrer un droit à une égalité numérique

Mesure n°56 - Instaurer une départementalisation de la gestion de l'eau dans les territoires ruraux

Mesure n°57 - Mettre en place un schéma départemental d'enfouissement des lignes électriques (SDELE) permettant aux territoires ruraux de réaliser des économies d'échelle

Mesure n°58 - Faire du département la collectivité cheffe de fil en matière de transition écologique

Mesure n°59 – Adopter une nouvelle répartition des effectifs enseignants en attribuant un nombre d'ETP pour chaque EPCI et non plus pour chaque commune

Mesure n°60 – Réaliser un rapport annuel sur le dispositif des conventions de ruralité afin d'améliorer le taux de recours à ce dispositif

Mesure n°61 - Créer une prime annuelle d'enseignement en ruralité (PAER) équivalente à celle existant dans les établissements situés en réseaux d'éducation prioritaire

Mesure n°62 – Assouplir les possibilités de délégation des compétences scolaire et périscolaire des communes aux intercommunalités

Mesure n°63 – Lancer le programme Mon stage en ruralité avec un objectif de 30.000 stages à atteindre sous deux ans

Mesure n°64 – Mettre en place une déclinaison « Insertion professionnelle » du conseil d'administration des collèges et lycées

Mesure n°65 - Mise en place d'un transfert optionnel de la compétence relative à la gestion des lycées situés en milieu rural, aujourd'hui détenue par la région, au département

Mesure n°66 - Renforcer les pouvoirs du maire en lui octroyant la possibilité d'inscrire des sujets relevant de l'intérêt général de la commune à l'ordre du jour du conseil d'école.

Mesure n°67 – Expérimenter une délégation de compétences aux EPCI rurales des avis simples qui sont aujourd'hui du ressort des architectes des bâtiments de France.

Mesure n°68 – Amender la composition du comité artistique de l'article L. 1616-1 CGCT afin d'assurer une meilleure représentation des collectivités locales

Mesure n°69 – Lancement de l'expérimentation Art en ruralité visant à installer des résidences d'artistes éphémères dans les territoires ruraux

Mesure n°70 – Création du fonds de développement de la vie associative (FVDAR), branche du FVDA destinée aux associations des territoires ruraux

INTRODUCTION

En 2018, les Français plaçaient la ruralité en tête des territoires délaissés, devant « la France des banlieues » ou la « France périurbaine »¹. Accentué par le poids grandissant des régions et des grandes métropoles, au cœur de l'activité économique mondialisée, comme par les orientations fixées par la nouvelle génération de politiques publiques post-Loi NOTRe, le fossé séparant les territoires ruraux des zones plus denses et urbanisées n'a cessé de s'amplifier.

Ce constat, précédemment formulé par le sénateur Alain Bertrand, dans son rapport remis à la ministre Sylvia Pinel le 30 juillet 2014, reste d'une cruelle pertinence dans une France où l'isolement économique, social et numérique n'a jamais semblé aussi prégnant. Les puissantes dynamiques urbaines et le fait métropolitain concentrent aujourd'hui fortement l'activité économique porteuse d'emplois, les métiers qualifiés ou d'avenir, la création de richesses mais également l'innovation. Les territoires urbains et périurbains sont les foyers d'une économie en voie de numérisation et rassemblent bien souvent les principaux services publics aux dépens des territoires enclavés et des ruralités plurielles à Lanouaille (Dordogne) comme à la Chapelle-Blanche (Savoie).

Mais le portrait morose de la ruralité esquissé dans le débat public n'est que la partie émergée d'un iceberg prometteur. En effet, tout au long de cette mission, nous avons pu rencontrer les femmes et les hommes qui font la ruralité au quotidien. Audacieux, déterminés, fourmillant d'initiatives et de projets, ils sont éloignés de la représentation réductrice que l'opinion publique a de la ruralité. Riches en talents et en idées, nos territoires ruraux sont conscients de leurs forces pour réussir dans une économie mondialisée : produits d'exception, ressources naturelles uniques, valorisation des singularités de leurs territoires et solidarités locales constituent des atouts décisifs. Néanmoins, en dépit de ces derniers, les habitants des territoires ruraux font face à des difficultés protéiformes : éloignement social en raison de la faible densité de population, isolement vis-à-vis des services de proximité ou encore marginalisation à la frontière de bassins d'emplois clés.

Montant indubitablement en puissance, la ruralité est au cœur des préoccupations des pouvoirs publics depuis de nombreuses années. Dès 2013, le sujet de la ruralité était ainsi abordé à travers le prisme de l'égalité entre les territoires et de la justice territoriale par le rapport Laurent². La publication du rapport Bertrand sur l'hyper-ruralité l'année suivante témoigne du poids grandissant de la ruralité dans le débat public. Néanmoins, jusqu'à la publication de l'Agenda rural, véritable manifeste dédié à la ruralité, les travaux portaient principalement sur des points spécifiques afférents à la ruralité à l'image des lignes ferroviaires et restaient bien souvent de simples préconisations.

¹ Enquête « *Territoires ruraux : perceptions et réalités de vie* », Familles Rurales, octobre 2018

² *Vers l'égalité des territoires, Dynamiques, mesures, politiques*, Eloi Laurent, Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, 22 février 2013

S'inscrivant dans le sillage de l'action du Gouvernement et au sein d'un contexte normatif dense et évolutif, en témoigne l'examen du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS)³, ce rapport souhaite mieux valoriser les dispositifs existants et formuler des propositions opérationnelles afin que les habitants des territoires ruraux bénéficient d'outils adaptés pour faire de leurs singularités une force. Il vise à faire de la ruralité conquérante une réalité mais également à garantir à nos concitoyens les mêmes services et droits que les habitants des territoires urbains. Nous faisons alors nôtre le souhait du Sénateur Bertrand formulé en 2014 : « *pas de sous-territoire, pas de sous-citoyen* »⁴. Ce mantra a guidé notre action tout au long de cette mission.

Dans ce contexte, le Premier ministre dans sa lettre de mission du 17 février 2021 nous avait invité à formuler des propositions permettant l'amélioration de l'intervention publique en ruralité en nous appuyant sur la différenciation des politiques publiques. Nos propositions s'appliqueront donc tant aux autorités déconcentrées qu'aux collectivités territoriales. La spécificité de notre mission réside en notre capacité à formuler lesdites propositions dans le cadre de l'application du principe de différenciation. Si elle n'est pas toujours aisément identifiée à l'heure actuelle par l'ensemble des parties prenantes, la différenciation innerve pourtant discrètement nos politiques publiques depuis de nombreuses années. Ce rapport vise donc à approfondir l'utilisation de ce principe dans nos politiques publiques afin de prendre en compte les particularités de cette ruralité plurielle.

Le sujet de la différenciation est loin d'être un sujet nouveau pour l'action publique. En février 2019, le rapport rendu par Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale posait déjà les bases de la différenciation au sein de l'édifice juridique français et permettait de confronter la différenciation avec les expérimentations territoriales⁵. Il appelait notamment à ouvrir de nouvelles possibilités de différenciation par le biais d'une révision constitutionnelle.

Proposant d'abord une vision renouvelée du cadre juridique de la différenciation, nous nous sommes attachés à appréhender les tenants et les aboutissants de l'action publique en ruralité. Si elle a su se rendre spécifique à différents niveaux ces dernières années pour proposer des dispositifs et politiques adaptés aux réalités des territoires ruraux, l'action publique nécessite néanmoins de bénéficier d'un profond renouvellement de ses cadres de pensée et de son fonctionnement. Dans la première partie de ce rapport, nous nous sommes attelés à poser les jalons d'une nouvelle philosophie de l'action publique en ruralité en nous appuyant sur les outils de la différenciation. En complément, la seconde partie du rapport comprend une série de propositions et de recommandations visant à renforcer l'efficacité des politiques publiques en ruralité. Celles-ci s'articulent autour de six thématiques phares : l'amélioration de l'offre de santé en zone rurale et la lutte contre la désertification

³ Anciennement appelé projet de loi 4D.

⁴ Rapport sur l'hyper-ruralité, Alain Bertrand, Sénat, juillet 2014

⁵ Mission flash sur la réforme des institutions, Expérimentation et différenciation territoriale, Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, 9 mai 2018

médicale (i), l'édiction d'une politique d'urbanisme, de logement et d'aménagement du territoire adaptée aux enjeux de la ruralité d'aujourd'hui et de demain (ii), le renforcement des outils permettant la revitalisation économique et l'attractivité des territoires ruraux (iii), la proposition d'une politique d'infrastructures ambitieuse (iv) et la formulation de recommandations afin de bâtir le maillage culturel et éducatif rural de demain (v et vi). Ces six thématiques sont au cœur des problématiques rencontrées par les habitants des territoires ruraux. Nous avons décidé de les retenir au regard de leur pertinence et en nous appuyant sur les témoignages recueillis lors des auditions menées tout au long de cette mission.

Dans ce cadre, le présent rapport vise à faire le bilan de l'action publique en ruralité et des difficultés que ces territoires rencontrent. Il souhaite formuler des propositions opérationnelles permettant de mettre en œuvre des dispositifs différenciés au service des ruralités.

1. La ruralité, renouer avec le cœur du destin français

1.1. Ruralité ou ruralités ?

La ruralité française est plurielle et changeante. Au fil des années, sa définition a évolué pour tenir compte des mutations touchant les espaces ruraux et de leur oscillation entre permanence et dynamisme. Permanence car les espaces ruraux sont des paysages, des terroirs, des espaces vécus, des imaginaires qui ont fait et font la France : chaque Français, qu'il vive ou non dans une commune rurale, a un souvenir, un projet, un proche qui le rattache à la France des campagnes. Dynamisme, car la ruralité est un ensemble de territoires qui évoluent et se développent, un foyer culturel et économique, un lieu où notre agriculture innove et entreprend sa transition. Nous partageons sur ce point le constat des Sénateurs Jean François-Poncet et Claude Belot dans leur rapport sur « Le nouvel espace rural français » : *« Cessant désormais d'être marqué par l'exode et de constituer un « désert français » que le sociologue Jean-François Gravier avait opposé à la croissance de Paris, l'espace rural est aujourd'hui mû par des dynamiques propres. À des territoires enclavés et repliés sur eux-mêmes s'est substituée une ruralité attractive et active, porteuse de nouveaux atouts et de nouvelles attentes. Le temps n'est plus où l'on se proposait de mettre les villes à la campagne, cette dernière offrant désormais à ses acteurs les éléments nécessaires à leur épanouissement personnel et professionnel. »*⁶

Comment, alors, définir la ruralité ? Jusqu'en 2020, l'Insee définissait négativement le rural comme étant l'ensemble des communes n'appartenant pas à une unité urbaine caractérisée par le regroupement de plus de 2.000 habitants dans un espace présentant une certaine continuité du bâti, une unité censée caractériser les « villes ». À la suite des propositions du rapport de la mission Agenda rural en 2019⁷, l'Institut a présenté lors du 2^e comité interministériel aux ruralités du 14 décembre 2020 une nouvelle définition, inspirée du standard européen, pour mieux rendre compte de la diversité des espaces ruraux. Les territoires ruraux désignent désormais l'ensemble des communes peu denses ou très peu denses⁸. Selon cette nouvelle définition, les territoires ruraux réunissent désormais 88 % des communes en France et 33 % de la population en 2017, faisant de la France l'un des pays les plus ruraux d'Europe à population équivalente⁹. La ruralité, en France, est un fait social, spatial et économique majeur, une composante de son identité.

Mais la ruralité n'est pas un bloc monolithique. Plusieurs types d'espaces ruraux différents peuvent être identifiés au sein d'un continuum allant du « rural périurbain », contribuant à effacer l'opposition urbain-rural, jusqu'à l'hyper-ruralité correspondant à

⁶ Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le nouvel espace rural français, Jean François Poncet et Claude Belot, Sénat, 15 juillet 2008

⁷ *Ruralités : une ambition à partager - 200 propositions pour un agenda rural*, Daniel Labaronne, Patrice Joly, Pierre Jarlier, Cécile Gallien et Dominique Dhumeaux, Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 26 juillet 2019

⁸ La méthode retenue utilise comme indicateur de base la population distribuée dans des carreaux de 1 kilomètre au carré.

⁹ *Une nouvelle définition du rural pour mieux rendre compte des réalités des territoires et de leurs transformations*, Crisitina d'Alessandro, David Levy et Théodore Regnier, Insee, 29 avril 2021

une ruralité d'éloignement : éloignement des individus entre eux, éloignement des services du quotidien ou éloignement des bassins d'emploi. Un rapport d'étude commandé par l'ancienne DATAR¹⁰ en 2011 détaillait ainsi sept types de ruralités, se distinguant dans leurs situations, leurs structures et leurs fonctionnements. La nouvelle définition de l'INSEE distingue quant à elle quatre catégories d'espaces ruraux en fonction de leur rapport à l'urbain : le rural sous forte influence d'un pôle urbain, le rural sous faible influence d'un pôle urbain, le rural autonome peu dense et le rural autonome très peu dense. Toute politique publique efficace à destination de la ruralité doit prendre en compte ce constat : les territoires ruraux sont non seulement différents des territoires urbains, mais également différents entre eux.

Pour ce faire, la nouvelle définition de la ruralité, basée sur le travail de l'INSEE, doit maintenant être pleinement exploitée par nos politiques publiques. Elle doit fonder leur action, guidant leur empreinte territoriale pour s'adapter aux spécificités des ruralités. Elle doit aussi s'enrichir et s'affiner pour éviter le piège d'une définition technocratique, déconnectée de la réalité des territoires.

1.2. Les enjeux contemporains de la ruralité

Malgré leurs atouts et leur dynamisme, les territoires ruraux font face à des défis spécifiques, mis en évidence par la lettre de mission du Premier ministre : l'accès à la santé pour tous, la question de l'urbanisme, l'attractivité et le développement économique, la mobilité, l'enclavement numérique et le maintien d'un maillage culturel et éducatif dense du territoire. Sur l'ensemble de ces sujets, il ressort des auditions conduites que les acteurs locaux sont favorables à la mise en place d'une politique « d'aller vers », une politique où la logique descendante n'est plus reine. Il incombe désormais aux pouvoirs publics et aux services publics d'aller désormais vers les territoires ruraux et non plus l'inverse.

Au premier rang des défis de la ruralité figure le défi démographique. Certes, l'exode rural s'est arrêté au début des années 1980 et le regain démographique de l'espace rural constitue un fait saillant de ces dernières décennies. Toutefois, ce constat doit être nuancé en fonction de la tranche d'âge : quel que soit le territoire rural, entre 18 et 23 ans, les soldes migratoires sont négatifs, contrairement aux villes, du fait des migrations d'étudiants ou de jeunes actifs vers les pôles urbains. Les jeunes ruraux ne représentent ainsi plus que 14% de la population rurale, malgré le phénomène dit des « néo-ruraux », qui demeure marginal¹¹. Le défi du vieillissement de la population rurale est donc essentiel et pose la question du bien-vieillir et de l'accès à la santé dans ces territoires. La crise sanitaire liée à la Covid-19 pourrait en ce sens constituer une rupture majeure, car elle a fait apparaître un regain d'intérêt des Français, y compris chez les jeunes, pour la ruralité. Depuis le premier confinement de 2020, de nombreux habitants ont quitté les grandes aires urbaines pour s'installer en territoire rural. Cette dynamique est notamment due à une évolution

¹⁰ *Rapport d'étude sur la typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques pour le compte de la DATAR*, Mohamed Hilal, Aleksandra Barczak, François-Pierre Tourneux, Yves Schaeffer, Marie Houdart, Dominik Cremer-Schulte, novembre 2011

¹¹ *La place des jeunes dans les territoires ruraux*, Danielle Even et Bertrand Coly, Conseil économique, social et environnemental sur le rapport, janvier 2017

des modes de travail et au recours plus fréquent au télétravail qui ne nécessite plus la présence des actifs sur leur lieu de travail. Ce mouvement constitue un horizon prometteur pour l'avenir et le développement de la ruralité si elle se confirme.

En 2017, sur les 321 zones d'emploi définies par l'INSEE, trente d'entre elles situées dans un pôle urbain concentraient près de 50% des emplois¹², symbole d'une métropolisation du territoire grandissante. Indéniable, ce fait métropolitain a progressivement pris de l'ampleur conduisant à une polarisation de nos politiques publiques autour des grands espaces urbains et périurbains, à une concentration de la population dans ces zones ainsi qu'à une raréfaction grandissante des services publics de proximité. La France de 2021 est alors en partie un pays caractérisé par une fracture polymorphe synonyme d'isolement des habitants des espaces ruraux.

Fracture économique d'abord avec plus de 50% de l'activité économique se concentrant autour des 15 métropoles françaises comptant plus de 500.000 habitants. Un isolement illustré par une difficulté récurrente à attirer les acteurs économiques dynamiques et innovants mais également à bénéficier d'un haut niveau d'ouverture internationale. Ainsi, la Lozère avait en 2020 une part deux fois plus faible de ses effectifs salariés qui travaillaient au sein d'un groupe ayant une filiale internationale par rapport à la moyenne française. Déjà conséquente, cette fracture économique pourrait s'amplifier à long terme à la suite de la pandémie de la Covid-19. Ainsi, si le secteur agricole, éminemment rural, ne devrait pas être excessivement touché, les commerces de proximité, la restauration ou encore le bâtiment pourraient être touchés par un recul de leur activité économique sur le long terme. Le risque d'une reprise économique dite en K¹³ pourrait ainsi bénéficier majoritairement aux territoires urbains à l'activité économique en partie numérisée et pouvant compter sur d'importantes infrastructures. Cependant la conjoncture économique des années à venir reste particulièrement floue et il est difficile de se prononcer sur l'avenir économique de la ruralité tant les débats entre économistes sont nourris. Il convient seulement de rappeler que la ruralité continue de représenter environ 20% des emplois nationaux et reste caractérisée par un taux de chômage légèrement plus faible que celui des zones urbaines.

L'un des autres visages de la fracture séparant aujourd'hui territoires ruraux et territoires urbains denses et moyennement denses, est celui des inégalités structurelles, au sens premier du terme. En effet, les territoires très peu denses pâtissent d'infrastructures de réseaux lacunaires notamment en matière de mobilité à l'image de leur forte dépendance à la voiture individuelle. Ainsi en 2019, 77 % des ménages habitant à plus de 60 kilomètres d'une grande agglomération possédaient un véhicule diesel, contre 50 % des ménages résidant à moins de dix kilomètres du cœur d'une des principales aires urbaines¹⁴. La disparition des lignes ferroviaires de proximité mise en lumière par le rapport Spinetta relatif à l'avenir du transport ferroviaire (2018) est une autre manifestation très concrète de l'isolement des habitants des territoires ruraux. Le développement d'infrastructures de réseaux et le désenclavement des territoires sont donc une donnée essentielle de l'équation.

¹² *La concentration des métiers par zone d'emploi tend à se renforcer*, Dossier, Insee, 2017.

¹³ Soit une reprise extrêmement différenciée selon les secteurs d'activité.

¹⁴ *La France des territoires*, Pierre Veltz, 2019

Évidemment, la fracture territoriale est synonyme de fracture numérique. De nombreux territoires ruraux ne bénéficient pas encore d'accès à un réseau fibre de qualité et certaines zones restent des parents pauvres de la couverture numérique et mobile. De plus, 17% de la population souffrait encore d'illectronisme selon l'INSEE en 2019¹⁵ et 53% des personnes de plus de 75 ans n'ont pas d'accès à Internet depuis leur domicile. Véritable déterminant du succès d'un territoire, tant dans sa capacité à attirer de nouveaux habitants et projets que pour la réussite des initiatives déjà existantes, le numérique est au cœur des préoccupations des acteurs de la ruralité que nous avons rencontrés. Cependant, il paraît indispensable de rappeler que de nombreux dispositifs ont été mis en place ces dernières années : le Plan France Très Haut Débit a été doté de moyens conséquents, le New Deal Mobile lancé par l'État avec le soutien de l'Arcep a permis de doter 761 sites d'une couverture numérique localisée de bonne qualité¹⁶, le déploiement de 4.000 conseillers numériques en zone rurale est en cours dans le cadre du plan France Services via l'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et enfin le dispositif Aidants Connects permet aujourd'hui aux usagers ayant des difficultés avec les outils numériques de bénéficier du soutien de 1.169 aidants dans plus de 1.000 structures.

Autre facette essentielle de cette fracture : l'attrition de l'offre de services de proximité qu'ils soient publics ou privés. Préoccupation première des Français, la possibilité de bénéficier d'une offre de santé qualitative et quantitative à proximité de leur domicile est aujourd'hui au cœur de la fracture ayant conduit à l'isolement des territoires ruraux : accès aux services de santé, à un médecin généraliste ou encore aux médecins spécialistes. Ainsi en 2018, en moyenne, il fallait entre 45 et 60 minutes pour accéder à un service obstétrique dans les communes situées dans un territoire placé en zone de revitalisation rurale (ZRR)¹⁷. La continuité de l'offre de soin n'est ainsi pas assurée. Elle participe au manque d'attractivité des territoires ruraux et à la dégradation des conditions de vie dans ces mêmes territoires. L'éloignement des services publics de proximité, la fermeture d'agences postales ou des trésoreries de proximité ont contribué à amplifier le sentiment d'abandon des habitants des territoires ruraux. Si l'apparition des France Services est à saluer, le dispositif nécessite certains ajustements afin d'être consolidé et de devenir totalement opérationnel mais nous y reviendrons.

En matière d'éducation et de culture, la ruralité fait également face à des difficultés propres. D'une part, les fermetures de classes conduisent à un éloignement des écoles dans les territoires peu denses, ce qui pénalise l'attractivité de ces derniers entraînant par effet boule de neige d'autres fermetures. C'est ce cercle vicieux qu'il s'agit de briser. Concernant l'offre culturelle, au-delà d'une véritable vitalité propre aux territoires ruraux, l'accès à l'ensemble du spectre proposé dans les zones urbaines est extrêmement rare. Si des projets soutenus par des institutions culturelles nationales et

¹⁵ *800 000 habitants en situation d'illectronisme*, Amélie Fievet, Solène Hilary et Annie Moineau, Insee, 8 décembre 2020

¹⁶ Le reste des 3056 sites sera intégralement couvert d'ici 6 à 24 mois selon le tableau de bord du New Deal Mobile disponible sur le site de l'ARCEP.

¹⁷ Rapport d'information de M. Bernard DELCROS, Mme Frédérique ESPAGNAC et M. Rémy POINTEREAU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances, n°41, 9 octobre 2019

locales ont vocation à proposer une offre en zone rurale – à l'image du musée mobile, ou MuMo, qui propose de rendre l'art contemporain accessible à ceux qui en sont éloignés -, les jalons d'une politique culturelle ambitieuse à destination des territoires ruraux sont posés mais doivent maintenant être enrichis.

Fort de ces constats, ce rapport vise donc à formuler des propositions fortes permettant d'apporter des réponses aux difficultés des territoires ruraux via des politiques publiques ambitieuses et différenciées prenant en compte la singularité des ruralités.

2. Faire de la différenciation le cœur de politiques publiques adaptées aux réalités des ruralités

2.1. La différenciation en droit français, un outil juridique ancien mais méconnu

L'édifice administratif français s'est construit, depuis la Révolution française, sur la centralisation administrative et le principe d'égalité devant la loi, faisant ainsi obstacle à une application différenciée du droit en fonction des réalités locales. Toutefois, des entorses à l'unicité républicaine ont été admises très tôt pour faire face aux situations particulières de certains territoires : le régime spécifique des cultes en Alsace-Moselle, fondé sur le Concordat et échappant de ce fait aux dispositions de la loi relative à la séparation de l'Église et de l'État de 1905, n'a pas été abrogé par le retour des trois départements au sein de la République française en 1919¹⁸. D'autres régimes dérogatoires de ce type existent depuis le XIX^{ème} siècle, notamment en matière de culte¹⁹.

La Constitution de la V^{ème} République, les vagues successives de décentralisation entamées en 1981 et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a reconnu que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* »²⁰ ont permis un élargissement progressif de ces régimes spécifiques et ont ouvert la voie à une différenciation « à la française », dans le respect de l'unité et de l'indivisibilité de la République. Plus structurellement, on constate une évolution de la jurisprudence vers une conception de la différenciation qui n'est plus perçue comme contraire au principe d'égalité, mais désormais comme l'une de ses conditions.

Contrairement à ce que l'on peut penser, la différenciation est donc bien connue, depuis longtemps, du droit français. Elle a pris deux visages principaux, consacrés par le texte constitutionnel au fil de ses modifications : la « différenciation des compétences » et la « différenciation normative »²¹.

La « différenciation des compétences » repose avant tout, en l'état des textes, sur les différents statuts de collectivités : collectivités de droit commun de l'article 72 de la Constitution, départements et régions d'outre-mer de l'article 73, collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie, dont le régime spécial figure au titre XIII de la Constitution. Ces différents statuts prévoient des règles

¹⁸ La validité de ce régime est confirmée le 21 février 2013 par le Conseil constitutionnel qui le considère comme une tradition républicaine observée par tous les gouvernements depuis 1919, la Constitution de la Ve République n'ayant pas non plus « *entendu remettre en cause les dispositions législatives ou réglementaires particulières applicables dans plusieurs parties du territoire de la République lors de l'entrée en vigueur de la Constitution et relatives à l'organisation de certains cultes* ».

¹⁹ La Guyane est par exemple toujours en partie régie en matière de réglementation des cultes par l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828 qui pose le principe de la prise en charge de la rémunération des ministres du culte catholique par la collectivité publique.

²⁰ Décision n°91-291 DC du 6 mai 1991.

²¹ Voir sur cette distinction le rapport du Sénat sur le projet de loi constitutionnel pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace – [en ligne](#).

particulières de compétences et d'applicabilité de la norme nationale, notamment celle figurant aux alinéas 1 et 2 de l'article 73 qui prévoient que « *les lois et règlements (...) peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Plus récemment, des collectivités à statut particulier au sens du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution sont venues enrichir cette « cathédrale statutaire », au nombre desquelles on trouve la collectivité de Corse ou, depuis le 1^{er} janvier 2021, la collectivité européenne d'Alsace.

La « différenciation de compétences » peut également s'inscrire dans le cadre de délégations de compétences. Consacrée en 2014 à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, la délégation de compétences permet à une collectivité de déléguer une ou plusieurs compétences à une collectivité d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Cette délégation est aussi permise entre l'Etat et les EPCI lorsque ne sont pas en cause les intérêts nationaux (article L. 1111-8-1 du code général des collectivités territoriales). La « différenciation de compétences » peut alors prendre la forme d'une délégation de compétences entre deux collectivités de catégorie différente de manière ascendante ou descendante afin de répondre au mieux aux attentes locales.

La « différenciation normative » a quant à elle été validée dès les années 1990 par la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil constitutionnel, qui a admis le principe de l'expérimentation normative. Celui-ci consiste à autoriser une collectivité, pour un objet et une durée limités, à déroger aux règles qui régissent ses compétences. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a donné à cette expression de la différenciation un double ancrage constitutionnel. D'une part, l'article 37-1 de la Constitution précise désormais que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». D'autre part, le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution autorise le législateur à habilitier des collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental, à des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Il dispose que les collectivités territoriales ou leurs groupements « *peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ». Le Conseil constitutionnel a néanmoins encadré cette faculté du législateur en jugeant « *qu'il doit définir de façon suffisamment précise l'objet et les conditions [de l'expérimentation] et ne pas méconnaître les autres exigences de valeur constitutionnelle* ».

Du fait d'un certain nombre de contraintes mises en exergue par le rapport du Conseil d'Etat réalisé en 2019 à la demande du Premier ministre²², ces derniers mécanismes de différenciation normative sont en pratique assez peu utilisés par les collectivités. Comme le relève un rapport récent de l'Inspection générale de l'administration sur le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales²³ : « *les collectivités ont, à ce jour, peu activé les dispositifs permettant, d'ores et déjà, de*

²² Conseil d'Etat, « Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ? », 3 octobre 2019.

²³ *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales – enjeux et perspectives*, Inspection générale de l'administration, 30 juin 2021

différencier temporairement l'application de la norme nationale. » Dans son avis du 7 décembre 2017 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice des compétences²⁴, le Conseil d'État s'était ainsi prononcé en faveur d'un assouplissement du cadre juridique des expérimentations. En droit positif, cette proposition a été mise en œuvre récemment par la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Celle-ci modifie notamment la procédure de sortie des expérimentations qui, jusqu'à présent, s'achevaient par leur abandon ou par leur généralisation sur tout le territoire. La loi prévoit dorénavant que les mesures expérimentales peuvent être maintenues dans les collectivités expérimentatrices ou dans certaines d'entre elles.

Enfin, il convient de souligner que la construction et la mise en œuvre des politiques publiques sur notre territoire sont loin d'être uniques et uniformes. Des dispositifs spécifiques, construits pour certains territoires, existent déjà en témoigne la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), principal outil de cofinancement étatique des projets des collectivités rurales. Néanmoins, s'ils permettent une forme de traitement différencié des territoires, ils ne participent pas à l'édiction d'un véritable principe de différenciation. Limités, ils sont le fruit d'une simple adaptation de l'action publique aux réalités des territoires là où le droit appliqué reste le droit commun.

2.2. Les points de vigilance

Si la différenciation permet à une autorité locale de diverger aux règles de droit applicables afin de les adapter au niveau local, elle doit cependant être mise en œuvre dans le respect du principe d'égalité afin d'éviter la création d'une « France à plusieurs vitesses ». En ce sens, dans une logique d'équité, elle doit être comprise comme un principe « compensatoire » et non comme un principe d'accentuation des inégalités locales. C'est dans cette logique que nous avons construit nos propositions : il ne s'agit pas de « faire mieux » que les territoires urbains, mais de compenser des inégalités objectives que subissent les territoires ruraux. Il faut ainsi veiller à ce que les dispositifs de différenciation mis en place dans les prochaines années n'aient pas l'effet paradoxal d'avantager les territoires déjà les mieux dotés ou les plus riches ou de laisser sur le bord du chemin d'autres territoires non ruraux en difficultés.

De même, la différenciation ne doit pas conduire à renforcer la complexité administrative de notre pays en rendant encore plus difficile l'identification de l'échelon adapté dans la conception ou l'exécution d'une politique publique. Ce principe pourrait permettre en effet un amendement de la répartition des compétences entre collectivités telle qu'issue des lois de décentralisation ou à la naissance d'un nouveau système qui verrait des collectivités de même catégorie ne pas disposer des mêmes compétences. Dans une telle situation, la mise en œuvre et le contrôle des mesures différenciées ajouteraient une complexité supplémentaire à un appareil administratif déjà surchargé. La « *balkanisation* » administrative est un risque qui doit être identifié et prévenu.

²⁴ Assemblée générale, Avis n°393651 du 7 décembre 2017

Un des enjeux majeurs de la différenciation est enfin l'octroi de compétences et de responsabilités supplémentaires pour que les élus locaux puissent agir. En ruralité, la question des capacités d'ingénierie territoriale se posera donc avec encore plus d'acuité qu'aujourd'hui : le maire d'une commune rurale ne dispose pas des mêmes moyens que son homologue élu d'une grande ville urbaine dans l'optique de la mise en œuvre d'actions différenciées. À ce titre, il s'agit de ne pas créer des procédures trop longues ou trop complexes afin de ne pas décourager les élus ruraux qui doivent être les principaux bénéficiaires des effets induits par le principe de différenciation dans les actions qu'ils mènent. En s'appuyant sur l'ANCT, un mécanisme d'aide et de soutien en matière d'ingénierie devra être fourni aux élus ruraux, notamment en renforçant les capacités d'appui de l'Etat déconcentré. L'une des clefs de réussite de la différenciation en zone rurale est en effet le renforcement de l'Etat départemental, dans toutes ses composantes, afin d'accompagner techniquement les collectivités et d'assurer avec discernement le contrôle de légalité des actes différenciés.

2.3. La différenciation en zone rurale peut être approfondie à périmètre constitutionnel constant

La ruralité connaît un certain nombre de défis spécifiques, rappelés plus haut, justifiant, dans certains cas, une adaptation des politiques locales. A cet égard, elle nous semble correspondre aux situations identifiées par le constituant et le législateur octroyant la possibilité de bénéficier des dispositifs de différenciation. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler que d'autres types de territoires, aux caractéristiques spécifiques, ont d'ores et déjà fait l'objet de politiques ciblées sur la base de critères de distinction et de sujétions particulières. En consacrant la possibilité de la différenciation pour la ruralité, il sera alors possible de créer de nouveaux dispositifs de soutien aux territoires ruraux qu'il était impossible de mettre en œuvre auparavant en raison de l'absence de base juridique, mais aussi de renforcer les dispositifs existants – à l'image des zones de revitalisation rurale – en leur permettant d'aller plus loin.

Les critères fondant la différenciation peuvent ainsi être démographiques ou fondés sur le niveau d'urbanisation du territoire. Par exemple, la loi du 13 décembre 2000 a pu dispenser les communes non urbanisées, les communes isolées, ainsi que les petites communes de l'obligation des communes de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux, en raison de leur situation différente des autres communes au regard de l'objet de cette obligation. Le critère démographique peut également se cumuler avec un critère géographique afin d'imposer, dans l'exercice de leurs compétences, des obligations particulières à certaines communes et non à d'autres, par exemple dans les zones littorales ou de montagne²⁵. À propos des métropoles, la jurisprudence du Conseil constitutionnel du 23 janvier 2014 fait ainsi référence aux caractéristiques du territoire en indiquant que « *le législateur a également entendu prendre en compte les particularités géographiques de quelques autres établissements de coopération intercommunale d'une taille significative et jouant un*

²⁵ Notamment les dispositions de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

rôle particulier en matière d'équilibre du territoire »²⁶. Enfin, dans une perspective similaire, la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014²⁷ a consacré les quartiers prioritaires de la ville (QPV). Des mesures spécifiques à destination de ces espaces sont possibles afin de réduire les fractures entre les territoires.

La différenciation territoriale est également un principe structurant en droit de l'Union européenne. D'une part, les différents Etats qui la composent peuvent bénéficier d'aménagements dans leurs participations aux politiques communes (les clauses de retrait dites d'*opting-out* par exemple). D'autre part, le droit de l'Union prévoit des statuts juridiques spécifiques pour les pays et territoires d'outre-mer ou les régions dites « ultra-périphériques ». Une réflexion a même été entamée au niveau européen sur la pertinence de la consécration d'un statut juridique d'« insularité ». Toute une nomenclature territoriale a enfin été élaborée pour prendre en compte la diversité des territoires dans l'attribution des différentes aides européennes.

Une voie juridique est donc ouverte, à droit constitutionnel constant, pour différencier les politiques publiques en fonction des critères sociaux, démographiques, économiques et spatiaux spécifiques à la ruralité. Les propositions de cette mission s'inscrivent dans cette démarche.

Nos propositions s'inscrivent en outre dans un contexte politique particulier, comme rappelé ci-dessus. L'exposé des motifs du projet de loi 3DS, déposé au Sénat le 12 mai 2021, dont le Titre Ier est consacré à la différenciation territoriale le rappelle : « *à droit constitutionnel constant et dès lors qu'une spécificité objective le justifie, le droit peut être adapté aux spécificités locales.* »

Le projet de loi entend notamment confirmer la jurisprudence constitutionnelle en insérant un article L. 1111-3-1 dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi rédigé : « *Les règles relatives à l'attribution des compétences et à leur exercice applicables à une catégorie de collectivités territoriales peuvent être différenciées dans le respect du principe d'égalité.* » Dans le cadre de l'examen en première lecture du texte, le Sénat a ainsi proposé la rédaction suivante : « *Dans le respect du principe d'égalité, il est tenu compte, pour la définition des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales, des différences de situations dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de cette catégorie.* »

Dans le cadre de l'examen du projet de loi, il nous semblerait ainsi judicieux d'ajouter à ce nouvel article du code général des collectivités territoriales une mention explicite à même d'éclairer le pouvoir réglementaire et le juge administratif, précisant qu'il est tenu compte des différences de situations des lesquelles se trouvent les collectivités territoriales, « *notamment de leur caractère urbain ou rural* ». A défaut, le risque serait de voir interpréter le terme « *différences de situation* » sous son prisme traditionnel, démographique, alors qu'une commune périurbaine de 400 habitants n'a

²⁶ Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014

²⁷ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

pas les mêmes problématiques qu'une commune hyper-rurale comprenant le même nombre d'habitants. À la lumière de la nouvelle définition de la ruralité de l'INSEE, qui a vocation à « *servir très rapidement de référence pour la mise en œuvre des politiques publiques* », cet article trouverait ainsi toute sa place.

Mesure n°1 – Amender le cadre juridique de la différenciation figurant dans le code général des collectivités territoriales

Insérer un article L. 1111-3-1 nouveau au code général des collectivités territoriales ainsi rédigé : « *Dans le respect du principe d'égalité, il est tenu compte, pour la définition des règles relatives à l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales, des différences de situations, et notamment de leur caractère urbain ou rural, dans lesquelles se trouvent les collectivités territoriales relevant de cette catégorie.* »

2.4. Un saut qualitatif devra néanmoins passer par une révision constitutionnelle

Si beaucoup peut être fait à droit constitutionnel constant pour améliorer le cadre juridique de la différenciation, un saut qualitatif ne semble pouvoir être entrepris que dans le cadre d'une révision de la Constitution. Ce constat a conduit le Gouvernement à proposer, dès 2018, d'aller plus loin dans les possibilités de différenciation offertes par la Constitution. Le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace déposé par le Gouvernement le 9 mai 2018 proposait d'approfondir et de simplifier les deux types de différenciation en modifiant le texte constitutionnel. D'une part, il prévoyait d'autoriser la différenciation des compétences au sein même de la catégorie de collectivités de droit commun figurant à l'article 72 de la Constitution. L'article modifié disposait ainsi que la loi peut « *prévoir que certaines collectivités exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas les collectivités de la même catégorie.* » D'autre part, le projet de loi constitutionnelle permettait de rendre possibles des dérogations locales durables, par une collectivité, aux dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de ses compétences à l'issue, le cas échéant, d'une expérimentation.

Si le constituant décidait de se saisir à nouveau de la question pour consacrer au plus haut niveau de la hiérarchie des normes la possibilité d'une différenciation en faveur des zones rurales, deux voies pourraient s'offrir à lui. Comme cela est défendu depuis plusieurs années par l'Association des maires ruraux de France et proposé par le rapport « *Ruralités : une ambition à partager* » de la mission Agenda rural, la notion d'« *espace* » ou de « *territoires* » pourrait premièrement être intégrée à la Constitution. Une telle inscription permettrait de rompre avec la jurisprudence constitutionnelle en vigueur essentiellement fondée sur des critères démographiques méconnaissant la réalité des zones rurales.

Deuxième voie possible, il pourrait être inséré à l'article 72 de la Constitution une mention similaire à celle qui figure à l'article 73 pour les départements et régions d'outre-mer, en précisant que « *dans les collectivités rurales, la loi ou le règlement peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Dans le cas des départements et régions d'outre-

mer, les « *caractéristiques et contraintes particulières* » résultent principalement de l'insularité et de l'éloignement géographique. Dans le cas des zones rurales, elles sont le fait d'un certain nombre de « *charges de ruralité* », à l'instar de l'enclavement spatial et numérique, qui pourraient être prises en compte pour justifier la différenciation, sous le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat²⁸. Si dans son avis du 7 décembre 2017 précité, le Conseil d'Etat « *considère que [l'inscription d'une telle mention] dans l'article 72 de la Constitution créerait une incohérence avec l'article 73* », nous pensons que le régime des départements et régions d'outre-mer demeurerait plus favorable du fait des possibilités figurant à ses deuxième et troisième alinéas. En s'appuyant sur la nouvelle définition de la commune rurale de l'INSEE, le législateur, sous le contrôle du juge constitutionnel, pourrait ainsi plus facilement adapter les dispositifs qu'il met en place aux spécificités des zones rurales.

²⁸ CE, 10 novembre 2004, *Association droit de cité*, n° 253670

3. Allier concertation, écoute et ambition : les contours de la méthode adoptée durant cette mission

Tout au long de cette mission, nous avons fait nôtre une méthode collaborative fondée sur la concertation et le dialogue. Les nombreux acteurs rencontrés déploraient toujours en premier lieu l'absence d'écoute et le manque de considération affichés à leur égard. À son niveau et modestement, ce rapport vise donc à remettre sur le devant de la scène ces acteurs et leurs propositions. En s'appuyant résolument sur des retours du terrain, ce rapport constitue un véritable témoignage des difficultés rencontrées par nos interlocuteurs mais également un relai des propositions concrètes formulées par ces élus, ces représentants d'associations, ces acteurs économiques faisant la ruralité au quotidien.

Depuis avril 2021, c'est un peu moins d'une centaine d'échanges qui se sont tenus tant en Dordogne, qu'à Paris ou que lors de nos différents déplacements. Au total, plus de 250 personnes ont ainsi été rencontrées. Notre objectif était de dialoguer avec une multitude d'acteurs dans des champs variés afin d'établir un panorama complet des actions et initiatives mises en œuvre. Obtenir des retours des initiatives mises en œuvre par les pouvoirs publics nationaux et locaux dans les territoires ruraux, était au cœur de notre démarche. De manière complémentaire, l'identification des freins et obstacles rencontrés par les acteurs sur le terrain était décisive.

Après une série d'auditions consacrées aux pouvoirs publics, nous avons procédé à un second cycle d'échanges autour d'acteurs spécialisés : organisations et fédérations professionnelles, ordres professionnels, chambres et personnels consulaires, acteurs du monde économique (e.g. petites et moyennes entreprises, structures parapubliques, sociétés cotées) ou encore sphère associative. Ces auditions visaient à élaborer des propositions opérationnelles thématiques dans le cadre de la différenciation des politiques publiques en ruralité. Riches et singulières, ces auditions ont constitué le terreau fertile d'une discussion nous permettant de réfléchir conjointement à des politiques publiques adaptées aux territoires ruraux. Elles nous ont permis de cerner les enjeux cruciaux pour l'avenir des territoires ruraux. Ces divers entretiens ont démontré le lien fort entre les différentes politiques publiques : un individu ne s'installera dans un territoire rural que si les membres de sa famille peuvent accéder à un emploi, à un écosystème éducatif et culturel de bon niveau, à une offre de loisirs suffisante ainsi qu'à des commerces de proximité. Ils ont été riches d'enseignements pour l'avenir de la ruralité.

En plus des auditions, des déplacements ont également été effectués dans plusieurs territoires français permettant d'appréhender les facettes de la ruralité. La mission a ainsi été accueillie en Seine-Maritime, dans le Bas-Rhin, en Savoie, en Loire-Atlantique, en Maine-et-Loire et en Dordogne.

En raison de la pandémie, nous n'avons pas pu nous déplacer dans les territoires ultra-marins. À ce titre, ne pouvant pas nous appuyer sur des retours de terrain et nous avons préféré ne pas formuler des propositions spécifiques à destination des ruralités

Partie I

**Différencier pour mieux adapter : une opportunité à saisir
pour les politiques publiques à destination des territoires
ruraux**

1. Si les politiques publiques savent se faire spécifiques en ruralité, elles se heurtent à des limites et doivent donc s'améliorer

1.1. Portrait de l'action publique en ruralité

1.1.1. Dans les territoires ruraux, l'importance du couple département-intercommunalité pour bâtir une action publique efficace

Depuis les vagues de décentralisation initiées au début des années 1980, chaque politique publique est répartie entre l'Etat et les différents échelons de collectivités. Schématiquement et succinctement, les communes exercent leurs compétences principalement dans le domaine de l'urbanisme, du logement ainsi que des écoles élémentaires et préélémentaires. Les départements disposent de compétences telles que l'action sociale, la gestion des ports, routes et aéroports d'intérêts départementaux ou encore la gestion des collèges et de l'aide aux communes. Le développement économique relève principalement de la région tout comme l'aménagement du territoire, la formation professionnelle ou encore les lycées. À différents niveaux, chaque collectivité est donc concernée par les problèmes de la ruralité et agit dans ces territoires.

Aujourd'hui, le discours en matière d'action publique met en exergue l'importance du couple région-intercommunalité dans la mise en œuvre des politiques publiques locales. Aménagement du territoire²⁹, politique industrielle³⁰, mobilité, autant de compétences fondamentales sur lesquels ce duo est en première ligne. Ils ont été les grands gagnants de la nouvelle étape de la décentralisation qui fait suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », au détriment du couple traditionnel commune-département.

Les départements et les communes sont ainsi régulièrement considérés comme des échelons moins pertinents pour mettre en œuvre une action à l'échelle d'un territoire. L'échelon communal est critiqué car il morcèlerait l'action publique : les presque 35.000 communes françaises représentent à elles seules la moitié des communes européennes. Ces communes constitueraient des unités trop petites n'ayant ni les moyens ni la capacité de mener des projets structurants pour un territoire. Pourtant, les communes restent l'échelon d'administration favori des Français. Alliant proximité des interlocuteurs, gestion des problèmes du quotidien et projets aisés à identifier, les communes constituent un échelon précieux dans l'accompagnement et la construction des politiques publiques.

Les départements, quant à eux, apparaissent souvent comme démodés et moins influents. Ils contribueraient à une réduction de l'efficacité de l'action publique et accentueraient ce phénomène de fragmentation de la prise de décision³¹. Injustement cantonnés à la dimension sociale de leur action, les départements sont pourtant des

²⁹ *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolay, Sénat, 31 mai 2017

³⁰ À l'instar du programme Territoires d'industrie

³¹ Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France, 23 janvier 2008

acteurs puissants dotés de moyens financiers conséquents. Ils sont à l'origine de nombreux projets décisifs et ne demandent qu'à monter en puissance afin de s'imposer comme des acteurs clefs des dispositifs dédiés à la ruralité.

Des auditions menées, il apparaît ainsi que ce couple région-intercommunalité n'est pas toujours adapté aux réalités de l'action publique en ruralité. Les régions, devenues des mastodontes depuis leur fusion, semblent trop éloignées des territoires pour être pleinement efficaces et apporter des réponses adaptées aux réalités des territoires infrarégionaux. Pour les élus locaux et les habitants, la région est perçue comme un échelon lointain, peu accessible ... presque autant que l'Etat central ! La région a souvent peu d'emprises dans les espaces ruraux et reste attachée aux capitales régionales que sont la plupart du temps des métropoles.

Les atouts des intercommunalités sont cependant évidents. Si leur naissance a pu parfois être difficile, en témoigne le traumatisme de la loi NOTRe toujours présent en ruralité, les acteurs reconnaissent leurs qualités. Le regroupement de communes au sein d'établissements publics de coopération intercommunale peut ainsi répondre à deux objectifs : la gestion commune de certains services publics locaux (ramassage des ordures ménagères, transports) ou la réalisation d'équipements et d'investissements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelle. De plus en plus, les intercommunalités rurales deviennent de véritables intercommunalités de projet.

Aussi, les différents acteurs locaux estiment que l'échelon départemental et les EPCI sont les plus à même de répondre à leurs besoins en raison de leur proximité avec les territoires. L'échelon départemental, qui inclut tant la collectivité départementale que les services du préfet de département, permet une prise de décision au plus proche des territoires et de leurs besoins en étant doté d'une véritable expertise grâce à la présence d'agents territoriaux ou nationaux compétents. Les multiples acteurs rencontrés sont donc favorables à la montée en puissance du couple département-intercommunalité au sein des territoires ruraux et à un renforcement des compétences propres de chacun de ces niveaux.

Ainsi, malgré les critiques vives visant le département, celui-ci est d'une grande importance pour de nombreux territoires ruraux. Si dès 2008, sa suppression était préconisée pour renforcer les échelons intercommunaux et régionaux³², il nous apparaît nécessaire de renforcer l'échelon départemental pour mener à bien des politiques publiques efficaces au sein des territoires ruraux. Il dispose en effet des moyens humains et financiers lui permettant de travailler en partenariat avec les intercommunalités formant ainsi un tandem prometteur.

1.1.2. Un phénomène de déprise de l'action publique et d'éloignement du service public

Véritable marronnier de l'opinion publique, la dégradation du service public dans les territoires ruraux n'est pourtant pas un mirage. Depuis le début des années 2000,

³² *Ibid.*

le *new public management* implique d'évaluer l'action publique selon trois critères : efficacité, efficience et qualité. Pas exemptes de critiques, les nombreuses réformes menées en ce sens ont visé à réduire le niveau de dépenses publiques, à tirer les conséquences de la décentralisation et à moderniser l'action publique³³. Ce profond bouleversement se caractérise alors par une transformation organisationnelle de l'administration, un plus grand attachement aux résultats et, enfin, une montée en puissance de la déconcentration³⁴.

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) constituait la première manifestation apparente de cette doctrine dite du *new public management* en France. Sous la plume du législateur, cette loi introduisait une logique de résultats et de performance au sein des administrations incarnée par une nouvelle ventilation des crédits et un cadre budgétaire renouvelé. Consécutivement, cette nouvelle ligne directrice a amené à une mutualisation des services de l'État et des compétences, entraînant par exemple la naissance des agences régionales de santé (ARS) en 2010. Cette évolution a également conduit au poids grandissant accordé à la planification au sein de l'action administrative et à la part croissante de dématérialisation des procédures.

Encadré n°1 – Une action publique s'adaptant aux territoires : l'exemple de la gendarmerie

À l'instar de l'ensemble des services publics, la gendarmerie a progressivement adapté son dispositif dans les territoires ruraux entre 2010 et 2017. À ce jour, elle est l'institution publique disposant du maillage local le plus fin. Dans une approche moderne, orientée vers la satisfaction de l'utilisateur, la gendarmerie recherche en permanence :

- à garantir à chaque citoyen le même niveau sécurité tout en prenant en compte la variété des réalités des territoires ruraux ;
- à mettre en œuvre une offre de sécurité sur mesure grâce au recueil des attentes et avis des élus et de la population notamment en s'appuyant sur le dispositif de consultation et d'amélioration du service (DCAS) ;
- à mettre en place les principes de responsabilité et recevabilité, puis à en présenter les résultats obtenus ;
- à construire dès à présent une gendarmerie de demain mobile et présente partout y compris dans les mairies.

Engendrant une rationalisation de la dépense publique dans le but de mieux affecter les ressources publiques, ce nouveau mode de gestion visait néanmoins à offrir aux usagers un service plus performant et efficace. C'est dans cette optique que la fusion des régions de 2015 a été actée. Toutefois, le bilan n'est pas si flatteur. Mises en perspective, les économies réalisées peuvent ainsi être nuancées en raison d'une

³³ Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur l'implantation des services de l'Etat dans les territoires, : état des lieux et enjeux financiers, rapport n°334 Jacques Genest, Sénat, 19 février 2020

³⁴ Matthias Finger, *Le new public management – reflet et initiateur d'un changement de paradigme dans la gestion des affaires publiques*, EPFL, 1997

hausse du taux des dépenses publiques passant de 51,7% en 2000 à 55,6 % du PIB en 2019.

Ce mouvement profond a également conduit à éloigner une partie de la population des administrations, au détriment des territoires ruraux. Si les principaux services nécessaires à la vie quotidienne des usagers ont été maintenus dans les aires urbaines, au regard de leur rentabilité, le faible nombre d'usagers au sein des territoires ruraux a justifié la fermeture de bureaux ou la réduction des horaires d'ouverture de services comme La Poste ou les trésoreries des finances publiques.

Ces dernières années, on a ainsi assisté à la fermeture de nombreuses trésoreries et centres d'impôts dans une logique de viabilité des services, tout en choisissant de suivre la voie d'une réduction des coûts de gestion. De 2012 à 2019, ce sont pratiquement 20% des 3.600 antennes des directions générales des finances publiques qui ont été fermées³⁵. De même, la réforme engendrée par la loi de finances pour 2018 devrait représenter une diminution de 15.000 à 20.000 emplois d'ici 2024³⁶. À titre d'exemple, cela a notamment été le cas en Dordogne pour les trésoreries de Brantôme, de Thiviers, d'Excideuil et de Nontron qui ont été fermées afin de les regrouper en une seule administration commune située à Nontron.

D'autres services publics comme les écoles, les gares et les guichets ferroviaires – comme à Saint-Germain-des-Fossés dans l'Allier en mars 2019 – ou encore les postes – comme à Saint-Alban-sur-Limagnole en Lozère en août 2021 – se sont inscrits dans le sillage des fermetures de trésoreries. Définitives et subies par les citoyens, ces fermetures sont l'incarnation d'un service public dégradé s'éloignant de la réalité des territoires. Au détriment du maintien d'une qualité de service de proximité égale dans l'ensemble des territoires, le service est ainsi conservé là où son maintien est viable et où les usagers y recourent fréquemment.

Aujourd'hui, on observe donc un phénomène de concentration des services sein des principales aires urbaines, voire périurbaines avec, à la clé, de réelles difficultés pour les territoires vastes, où la population est morcelée et particulièrement éloignée des grandes villes.

1.1.3. Une action publique à destination de la ruralité morcelée et caractérisée par des disparités financières et humaines en fonction des territoires

Sur les 34.965 communes françaises, plus de 32.200 sont considérées comme rurales³⁷. Contrairement aux plus grands pôles urbains du territoire français, les collectivités rurales disposent de moyens humains et financiers réduits. Ainsi, en 2020 les communes rurales disposaient en moyenne de neuf agents pour 1.000 habitants contre 19 agents pour les communes de plus de 3.500 habitants. Les plus petites communes rurales ne comportent généralement qu'un seul agent administratif,

³⁵ Question écrite de Aurélien Pradié, n°19801, JO de l'Assemblée nationale du 6 août 2019

³⁶ Question écrite n° 09287 de Serge Babary, JO du Sénat du 7 mars 2019 - page 1199

³⁷ *La ruralité, une chance pour la France, Chiffres-clés*, Association des maires ruraux de France, 31 juillet 2019

souvent employé à temps partiel, et le maire doit assurer une partie des formalités administratives.

Il ressort également des auditions menées que les communes rurales ont de grandes difficultés à recruter des agents sur les postes de secrétaire de mairie et sont sous la menace de nombreux départs à la retraite dans les années à venir (87 % des secrétaires de mairie avaient atteint l'âge de la retraite en 2016³⁸). Pour faire face à cette difficulté, il est nécessaire de revoir les modalités de recrutement de ces agents pour les communes rurales afin de soutenir les élus, mais aussi d'offrir les services nécessaires aux usagers. Il apparaît aussi salvateur d'articuler davantage leur travail avec le fonctionnement des structures France Services pour une plus grande efficacité des actions menées à destination des usagers.

Mesure n°2 – Assouplir les conditions de mutualisation horizontale des agents publics pour les communes de moins de 1.500 habitants

Si aujourd'hui la loi reconnaît et encadre les cas de mutualisation ascendante et descendante des agents publics dans la relation EPCI-communes, le partage entre plusieurs communes de leurs moyens humains souffre d'un cadre juridique incertain.

Afin de garantir un bon niveau d'accompagnement aux usagers des territoires ruraux tout en répondant aux réalités financières de la ruralité, la mission propose donc d'insérer un article L. 5211-4-3 nouveau dans le code général des collectivités territoriales. Cette proposition clarifie les pratiques existantes et permettra aux communes un meilleur partage des coûts. Cette nouvelle possibilité viendra compléter les opportunités offertes par les articles L. 5211-4-1 et L. 5211-4-2 en matière de service commun ou de mise à disposition d'agents dans le cas d'un transfert de compétence.

Le constat est similaire concernant les autorités déconcentrées. Relais importants de l'Etat pour mener des actions en ruralité, les sous-préfectures doivent être considérées comme des acteurs majeurs de la lutte contre l'enclavement rural. Représentant 19,1 % des emplois d'administration générale de l'Etat³⁹, les sous-préfectures constituent un maillon clef de l'action publique en ruralité. Variant fortement d'un territoire rural à un territoire urbain, le nombre d'agents employés peut avoir un impact important dans les réponses apportées aux besoins locaux. Comme le souligne le sénateur Hervé Marseille : « *le positionnement des emplois des sous-préfectures est plus inégalitaires que celui des emplois des préfectures dessinant une hétérogénéité des moyens d'administration générale des arrondissements encore plus grande que pour les échelons territoriaux supérieures* ».

De plus, cette variation intervient dans un contexte de baisse généralisée de l'emploi public dans ces administrations. Ainsi, le nombre moyen d'agents par préfecture a diminué de 15,5 % en dix ans⁴⁰.

³⁸ *Les secrétaires de mairie au bout du rouleau*, La gazette des communes, 14 novembre 2019

³⁹ *Sous-préfectures : l'Etat à proximité*, rapport n°420, Hervé Marseille, Commission des finances du Sénat, 15 février 2017

⁴⁰ *Ibid.*

Les moyens financiers sont également inégaux entre territoires urbains et territoires ruraux. A titre d'exemple, la commune de Saint-Symphorien-de-Marmagne (Saône-et-Loire, environ 900 habitants) disposait en 2020 d'un budget annuel d'un million d'euros là où le budget de la commune de Montaigu (Vendée, environ 5.000 habitants) s'élevait à environ 35 millions en 2021 dont 22 millions affectés à l'investissement. Les espaces ruraux ont ainsi une capacité plus faible à mener des projets sur leurs territoires au regard de leurs moyens financiers.

Ces moyens plus faibles conduisent à une situation où les communes rurales ne peuvent plus financer des projets structurants tout en ne réalisant que peu d'économies d'échelle au niveau de l'intercommunalité contrairement aux communes urbaines. A terme, ces différences de moyens accentuent donc les écarts entre les territoires ruraux et urbains.

Enfin, associé à ces écarts de moyens financiers et humains, le morcellement de l'action publique en ruralité nuit considérablement à l'ensemble des projets menés. La baisse du nombre d'interlocuteurs publics et leur mauvaise répartition conduisent les habitants des territoires ruraux à se sentir délaissés et contribuent à une diminution de la crédibilité et de la légitimité de l'action publique dans les territoires ruraux.

1.1.4. Trop souvent façonnée pour répondre aux besoins des territoires urbains, l'action publique doit mieux prendre en compte les attentes de la ruralité

La dimension rurale est aujourd'hui insuffisamment prise en considération dans l'élaboration des textes réglementaires et législatifs. De nombreuses lois adoptées ces dernières années apparaissent comme étant urbano-centrées au point de délaisser les territoires ruraux. Pourtant, il a déjà été constaté que l'amélioration de l'efficacité de l'action publique passe par une conciliation entre les spécificités locales et l'unité républicaine⁴¹. Les réformes territoriales doivent permettre d'identifier clairement le niveau de collectivité compétent dans l'exercice d'une compétence et de les responsabiliser en leur laissant la marge de manœuvre nécessaire.

À ce titre, les différents textes réglementaires et législatifs adoptés ne prennent pas assez en compte les spécificités des zones rurales. La ruralité ne reste qu'une donnée parmi d'autres, sans être un élément déterminant. Les textes ne sont alors pas adaptés aux caractéristiques et besoins des espaces ruraux. Cette absence conduit à une déconnexion des politiques publiques avec la ruralité. À titre d'exemple, la fixation de seuils pour les EPCI par la loi NOTRe a abouti à créer des territoires trop étendus et à associer des bassins de vie distincts ou à en séparer certains. Une prise en compte de la dimension rurale aurait conduit à fixer des seuils plus petits pour les territoires ruraux afin que les contours des intercommunalités soient cohérents avec les bassins de vie. De même, en matière de politique environnementale, l'instauration d'une taxation des carburants est légitime dans les territoires urbains afin d'inciter l'utilisation des transports en commun et réduire l'usage de véhicule individuel. Toutefois, elle

⁴¹, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir et l'organisation décentralisée de la République, Yves Krattinger et Jean-Pierre Raffarin, 8 octobre 2013

n'est pas adaptée aux zones rurales où le citoyen ne dispose pas toujours d'alternatives à la voiture individuelle. Le dispositif produit alors des effets néfastes dans certains territoires ruraux.

Un symbole frappant de « l'angle mort » que peut constituer la ruralité a été fourni par la création de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Sous la tutelle du ministère de la ville, qui relève aujourd'hui du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, l'ANRU vise à soutenir le développement de projets urbains et à favoriser la mixité sociale dans les zones urbaines. Toutefois, comme son nom l'indique, cet établissement ne concerne que les territoires urbains. Depuis 2003, aucun établissement similaire n'a été créé à destination des territoires ruraux malgré leur rôle déterminant. Au vu de la réussite d'une telle agence dans les territoires urbains, il est regrettable que son équivalent n'ait pas été institué pour les campagnes. Cette mission le propose donc dans la seconde partie de ce rapport.

Malgré une volonté de l'Etat de promouvoir l'égalité territoriale, les dernières réformes ont conduit à façonner des politiques publiques s'éloignant parfois des territoires peu denses. Il faudrait désormais que les pouvoirs publics recentrent leurs prises de décision par une action plus proche des territoires. Il est par conséquent vital que les pouvoirs publics intègrent cette dimension rurale lors de l'élaboration d'un projet de texte qu'il soit législatif ou réglementaire.

Mesure n°3 - Intégrer un volet « ruralité » dans les études d'impact de tout projet de texte législatif et réglementaire

Faisant le constat que la ruralité n'est pas suffisamment prise en compte lors de l'élaboration des lois, la mission propose d'intégrer systématiquement une partie ruralité dans les études d'impact relatives aux projets de textes législatif et réglementaire.

L'étude d'impact définit les objectifs de la loi, ainsi que ses effets d'un point de vue économique, financier, social et environnemental. La mission propose que ses effets soient également étudiés sous un angle « ruralité » afin d'évaluer les conséquences des différentes dispositions d'une loi sur les territoires ruraux.

L'objectif est ainsi d'éviter toute aggravation des fractures entre les territoires par une prise de conscience rapide des dommages susceptibles d'être causés. L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution pourrait ainsi être modifiée pour préciser cette dimension qui s'imposera par la suite à l'ensemble des pouvoirs publics et permettra une avancée vers une plus grande égalité territoriale.

1.2. La prise en compte par les politiques publiques des singularités des territoires ruraux : retour sur les dispositifs existants

1.2.1. La progressive apparition d'acteurs en partie dédiés à la ruralité et à ses besoins

Afin que les spécificités de chaque territoire soient prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, de nouvelles entités ont émergé durant la deuxième moitié des années 2010. Au-delà de toute velléité de différenciation, cette évolution a engendré une plus grande visibilité et une meilleure prise en considération des espaces ruraux. Cette dynamique a permis d'établir un diagnostic plus fin des besoins des habitants des territoires ruraux et d'appréhender la nécessité que représente la mise en place d'actions spécifiques.

Depuis 2012, un ministre de l'Égalité des territoires et du logement a ainsi été institué au sein du Gouvernement. Renommé ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales à partir de 2017, il est chargé de la politique d'aménagement du territoire tant sur le volet urbanisme et aménagement foncier, que sur les aspects logement et lutte contre la précarité. Aux côtés d'un ministère de la ville créé au début des années 1990, un secrétariat d'Etat chargé de la ruralité a été créé en juillet 2020 afin de mieux prendre en compte les enjeux et problématiques rurales.

Dans cette même optique, des référents ruralités ont été mis en place au sein de chaque ministère et chaque préfecture afin que, pour chaque décision, soit prise en considération les dimensions rurales. L'objectif est qu'aucun territoire ne soit exclu des politiques publiques. Ces référents ont démontré leur pertinence dans le cadre du plan France Relance s'assurant que chaque degré de collectivité ait accès au bon niveau d'information et que les territoires ruraux ne soient pas les oubliés de la relance.

Rattachée au ministère de la Cohésion des territoires, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est quant à elle entrée en activité au 1^{er} janvier 2020. Pas nouvelle dans son principe, elle se veut la descendante de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, de l'agence du numérique et du commissariat général à l'égalité des territoires. Par son action, l'ANCT vise à conseiller et à soutenir en ingénierie les collectivités faisant face à des difficultés singulières en raison de leurs situations géographiques, démographiques, économiques ou sociales. Néanmoins, malgré son travail dédié aux territoires, cette institution souffre encore d'une présence déficitaire au sein des zones rurales. Un renforcement de sa présence serait un signe encourageant lancé dans un objectif de réduction des fractures territoriales.

Ces évolutions sont un signe fort de la volonté du Gouvernement de faire de la ruralité l'un des poumons des politiques d'aménagement du territoire de demain et de ne pas laisser s'accroître les fractures territoriales. Ces mesures à destination des ruralités ont des retours positifs de la part des élus qui y voient une reconnaissance concrète des réalités locales.

1.2.2. Des dispositifs adaptés à la ruralité...

L'importance accordée aux espaces sous-denses a conduit à la création de dispositifs spécifiques à destination des territoires ruraux, voire au renforcement de mesures existantes, notamment sous le contrôle de l'ANCT. Ces différentes actions permettent aux zones rurales d'obtenir un soutien logistique et en ingénierie, ainsi qu'un soutien financier et fiscal dans la réalisation de leurs projets territoriaux.

Sur le modèle des contrats de ville créés par la loi du 10 juillet 1989, des contrats de ruralité ont également été instaurés à compter de 2017. L'Etat proposait ainsi une contractualisation spécifique à destination de la ruralité et adaptée aux besoins locaux. Conclues pour six ans, ces contrats visaient à coordonner les moyens financiers et à prévoir l'ensemble des actions pour accompagner un territoire dans la mise en œuvre d'un projet. Articulés autour de plusieurs volets que sont le développement et l'attractivité du territoire, la revitalisation des centres-bourgs, la cohésion sociale, la transition écologique et d'accessibilité aux services, aux soins et à la mobilité⁴², ils ont été remplacés par les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) fin 2020.

Instrument particulièrement pertinent en ruralité, les CRTE ont rapidement reçu les faveurs des élus. Ils sont nombreux à y recourir et les trouvent bénéfiques pour le développement de leurs territoires. Pluriannuels, les CRTE prennent en compte les spécificités du territoire en question afin de faire du « sur-mesure » par le biais d'une stratégie commune développée entre acteurs locaux et nationaux. Enfin, ces contrats présentent l'avantage de s'adapter aux réalités du terrain afin d'éviter tout enfermement de la collectivité lorsque la situation est négative ou, au contraire, d'être plus entreprenante lorsque la situation conduit à favoriser le développement local.

Afin d'offrir des moyens financiers aux collectivités rurales, des ressources spécifiques ont été instaurées. Ainsi, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la loi de finances pour 2011, vise à permettre aux territoires ruraux de développer des projets d'investissements, notamment dans les domaines économique, social et environnemental, mais aussi aide aussi au maintien et au développement des services publics. La subvention varie selon le montant des travaux éligibles à la dotation. Dans la même logique, la dotation globale de fonctionnement (DGF) se décline depuis 1993 en un volet « dotation de solidarité rurale » (DSR) afin de cibler les communes de moins de 10.000 habitants les plus défavorisées. Cette dotation représentait environ 2 milliards d'euros en 2020.

Autre facette de l'action publique dédiée aux ruralités, le soutien en ingénierie offert aux territoires ruraux sous la direction de l'ANCT. Cette aide a pris de l'importance suite de la publication de l'Agenda rural en 2019 permettant ainsi de soutenir les initiatives locales et de redynamiser les campagnes.

Il apparaît aussi que certains programmes nationaux sont particulièrement dédiés aux territoires sous denses. Ainsi France Très Haut Débit et le New Deal Mobile ont été institués afin de réduire la fracture numérique et d'offrir un accès à Internet de

⁴² Plus d'informations [en ligne](#)

bonne qualité pour l'ensemble de la population sur tout le territoire national. Face aux mutations des modes de travail, il était nécessaire pour les acteurs locaux que cette fracture ne soit plus ignorée. Dans le cadre du plan France Très Haut Débit, 12 milliards d'euros ont ainsi été investis, principalement à destination des territoires ruraux.

Enfin, les décideurs publics n'ignorent pas que le développement des communes rurales ne pourra se faire sans lien avec les territoires urbains. Les mesures propices au développement des territoires urbains auront des répercussions positives sur les territoires sous-denses. Le programme Action cœur de ville, développé en 2017 afin d'améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et accélérer le développement des territoires, s'inscrit dans cette perspective. Dans une logique similaire, le programme Petites villes de demain, lancé en octobre 2020, vise à améliorer les conditions de vie des habitants des territoires ruraux, tout en les associant aux politiques nationales à l'image des efforts déployés dans le cadre de la transition écologique. Il démontre ainsi parfaitement l'importance du réseau des petites villes dans le maillage français. Aujourd'hui plus de 1.600, elles sont les principaux lieux d'accueil des services publics de proximité en ruralité. Jusqu'en 2026, ce programme renforcera les moyens des plus petites communes et intercommunalités et permettra la création de projets de territoire innovants profondément ancrés dans la modernité.

1.2.3. ... souffrant d'un cadre juridique mouvant et incertain

Toutefois, ces dispositifs, salués par les élus et les habitants, sont toujours menacés par l'instabilité des politiques publiques renforçant *ipso facto* l'incertitude des décideurs locaux.

De 2010 à 2015, ce ne sont pas moins de cinq textes qui ont procédé à des réformes territoriales, revenant parfois sur les apports des textes précédents. On peut pour exemple citer la création du conseiller territorial par la loi de réforme territoriale de 2010 avant sa suppression par la réforme des modes de scrutin locaux en 2013 ou encore la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions par la loi 2010, rétablie par la loi MAPTAM de 2014, puis supprimée de nouveau par la loi NOTRe de 2015.

Autre symbole de cette instabilité, la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) a été fusionnée en 2014 avec le comité interministériel des villes et l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), avant de devenir l'ANCT en 2020 en fusionnant avec d'autres organes. L'interlocuteur principal des ruralités a ainsi changé trois fois en dix ans.

Plus récemment, les incertitudes autour de l'avenir du dispositif des ZRR ont fortement inquiété les élus ruraux. Alors qu'elles devaient être supprimées, celles-ci ont été prolongées pour deux ans jusqu'à la fin de l'année 2022. Néanmoins, leur avenir reste encore en suspens : un débat nourri continu, oscillant entre pérennisation, adaptation ou abandon pur et simple du dispositif. Cette instabilité a pour conséquence

directe une perte d'efficacité du dispositif au point que seules 2,3 % des communes en profitent aujourd'hui alors que plus de 50 % sont concernées.

Enfin, les petites communes, disposant déjà de moyens financiers limités, ont particulièrement mal vécues les multiples réformes de la fiscalité locale. Dès 2010, la suppression de la taxe professionnelle a contribué à modifier les équilibres au sein des budgets locaux. En 2018, l'annonce de la suppression de la taxe d'habitation a été vécue comme un véritable bouleversement. Représentant une perte de 17 milliards d'euros pour les collectivités, selon les chiffres de 2019, soit 20% des ressources communales, elle annonce un tournant financier pour les collectivités. Si l'Etat est venu compenser intégralement cette perte, le compte n'y est pas pour la taxe professionnelle à cause d'un mécanisme de calcul incohérent. Pire, les collectivités ne disposent plus d'un levier important pour construire leurs politiques : le pouvoir de fixer les taux des impositions locales.

L'instabilité constatée chaque jour est renforcée par la complexité de l'édifice juridique, financier et administratif. En effet, les règles juridiques manquent de clarté en raison de mécanismes compliqués, de critères flous et nombreux ou encore d'exceptions trop conséquentes. À titre d'exemple, la plupart des élus ne sont pas en capacité de vérifier le calcul des dotations auxquelles leurs communes ont droit en raison d'une trop grande complexité. Ces interrogations valent principalement pour la dotation globale de fonctionnement qui représente environ 27 milliards d'euros pour les collectivités dont environ 18 milliards d'euros pour les communes.

Ainsi, cette absence de stabilité a donné le sentiment aux élus ruraux d'un problème inextricable auquel il était compliqué d'apporter une solution.

1.2.4. Les France Services, un atout majeur d'une politique « d'aller vers »

Mises en place sous la direction de l'ANCT, les France Services visent à offrir des services de proximité aux habitants et à les accompagner dans leurs démarches administratives tout en contrant la dynamique de fermetures des services publics en ruralité. L'objectif est clair : faire revenir les services publics au sein des territoires, tout en offrant un service de qualité aux usagers. Au mois d'août 2021, on dénombrait déjà 1.494 France Services labellisées. Ayant pris la succession des maisons des services au public (MSAP), les France Services ont vu leur offre considérablement enrichie avec neuf partenaires nationaux associés, dont toutes les administrations principales (Intérieur, Justice, Impôts, CAF, CNAM, CNAV, MSA, Pôle emploi, La Poste), mais également des partenaires locaux.

Pour mener à bien ces missions, les France Services disposent d'un personnel permanent. Le cahier des charges impose ainsi la présence de deux agents au sein des France Services au moins 24 heures par semaine. Les préfetures assurent un suivi strict du respect de ce critère. De même, cette donnée est objectivée par un audit indépendant. Toutefois, le constat a été fait que les élus sont favorables à une extension du temps de présence des agents au sein des structures. Ils estiment la durée de présence trop faible et, par extension, non optimale au regard des objectifs

fixés. La mission serait donc favorable à ce que ces agents exercent à temps complet au sein des France Services afin de répondre aux attentes locales

Mesure n° 4 – Renforcer et améliorer la présence des agents France Services

Aujourd'hui, le cahier des charges France Services n'implique qu'une présence hebdomadaire d'au moins 24h. La mission propose d'augmenter cette plage horaire pour passer à 30h.

En complément, nous recommandons de renforcer la présence des agents selon des horaires décalés (18h-20h en fin de journée par exemple) afin de permettre aux usagers de se rendre dans les France Services lorsqu'ils sont le plus disponible.

Les structures France Services sont principalement implantées dans les territoires sous-dotés en services publics. Ainsi, 95 % de la population française est aujourd'hui à moins de trente minutes en voiture d'une structure France Service et l'ANCT vise les 99 % en 2022. Les établissements sont installés dans des zones où les passages sont fréquents afin de permettre aux France Services de correctement identifier les besoins de la population et de toucher un public suffisamment large : la localisation des établissements correspond alors majoritairement aux centres-bourgs des communes rurales structurantes.

Ainsi, toutes les communes ne possèdent pas de telles structures, ce qui conduit certains habitants soit à se déplacer soit à renoncer à l'accès aux services. Cette problématique s'inscrit en complément du fait que les France Services sont parfois implantées au sein d'un service particulier dominant, comme La Poste. On dénombre aujourd'hui à ce titre 230 structures France Services installées au sein d'un bureau de poste, soit environ une sur six. Ces établissements, portés par les collectivités ou les associations, sont bien identifiés au niveau local. Toutefois, la notoriété globale des France Services est perfectible. Ces structures manquent de visibilité, et restent méconnues dans l'opinion publique. Pour y remédier, une campagne de communication nationale a été lancée en avril 2021 par l'ANCT et est reconduite depuis septembre 2021.

Toutefois, les élus ruraux sont particulièrement satisfaits d'accueillir de telles structures qu'ils jugent bénéfiques pour leurs concitoyens, leurs entreprises et leurs collectivités. Elles sont souvent une aubaine pour réduire les inégalités territoriales et améliorer l'attractivité d'une commune.

Au vu de leur importance dans les territoires et de leur popularité, il semble fondamental que les France Services montent en puissance afin de lutter contre la déprise de l'action publique et le sentiment d'éloignement du service public. Nous devons en faire les principaux instruments de la reconquête de la ruralité par le service public. Pour ce faire, il est nécessaire d'élargir les champs d'actions et de compétences des structures France Services en leur permettant d'intervenir dans d'autres domaines essentiels à l'image des transports ou du numérique.

Pour améliorer l'efficacité de ces établissements, deux solutions sont préconisées par la mission.

Mesure n°5 – Développer un modèle mobile de France Services à l'échelle d'un canton

L'objectif de cette proposition est de développer le modèle mobile des France Services afin qu'elles puissent se déplacer au sein des communes pour aller vers les usagers.

Ce service mobile simplifiera l'accès des usagers des communes enclavées à des services de qualité. Actuellement, il est fréquent qu'ils renoncent à se déplacer en raison de la distance et des difficultés de déplacement inhérentes à celle-ci.

Chaque France Service implantée dans ces territoires serait dotée d'un véhicule aménagé et équipé pour donner accès aux différents services proposés.

Mesure n°6 – Faire évoluer le modèle France Services existant vers une véritable boutique de « services de proximité »

La mission recommande d'étoffer l'offre de services proposés en faisant évoluer le modèle France Services vers des boutiques de « services de proximité ».

Au sein de ces nouvelles structures, en plus des services déjà offerts par France Services, de nouveaux services pourront être accessibles (télémédecine, réservation SNCF, offre de téléphonie...). Un ou deux agents supplémentaires seraient présents et assureraient l'accueil et l'aide des usagers.

Par le biais d'une expérimentation, il est proposé de mettre en place ce dispositif dans des communautés de communes de moins de 30.000 habitants. Au-delà de 30 000 habitants, les France Services garderaient leur structure initiale. Ce dispositif serait donc différencié pour la ruralité.

1.3. La nécessaire évolution du cadre de l'action publique en ruralité pour une mise en œuvre effective de la différenciation

Avec le cadre juridique et financier en vigueur, la mise en œuvre de la différenciation en ruralité risque de se heurter à un écueil voire à un plafond de verre. Les territoires ne seront pas en mesure de pleinement en profiter freinés tant par des moyens financiers limités que par un accompagnement insuffisant et une vision dépassée de l'action publique en ruralité.

L'action publique dans les territoires ruraux doit donc être revue sur plusieurs points afin que les collectivités rurales disposent des moyens et de l'accompagnement suffisants pour pleinement bénéficier des opportunités qu'offre le principe de différenciation.

1.3.1. Garantir aux territoires ruraux les moyens de leurs ambitions : vers un amendement du cadre financier de l'action publique en ruralité

Un recours effectif et efficace à la différenciation nécessite tout d'abord d'en poser le cadre financier. En effet, toute mesure mise en place aura un coût. Dans cette optique, les récentes réformes de la fiscalité locale ont conduit les communes à une perte de leur pouvoir de détermination des taux d'imposition. Elles ne peuvent donc plus proposer des incitations fiscales afin de faciliter l'installation de professionnels ou favoriser le lancement de projets. À titre d'information, la suppression de la taxe professionnelle en 2010 par une nouvelle fiscalité économique locale avait entraîné une baisse importante des recettes, ces dernières passant de 31 milliards d'euros à environ 23 milliards d'euros en 2011⁴³. Cette perte a accentué les différences entre les collectivités.

En 2018, les dépenses de fonctionnement d'une commune dont la population est supérieure à 100.000 habitants s'élevaient approximativement à 1.300 euros par habitant, tandis qu'elles représentaient environ 900 euros dans une commune de moins de 100 habitants⁴⁴. Si ces différences s'expliquent notamment par les charges de centralité, on constate que les communes urbaines ont des moyens plus importants que les communes rurales pour mener leurs actions. Ces communes peuvent alors offrir à leurs habitants un niveau supérieur de services publics. À l'inverse, les plus petites communes qui voient leurs moyens financiers phagocytés par les charges de fonctionnement, comme l'entretien des infrastructures, des routes ou le maintien de services publics limités. Par conséquent, les plus petites communes sont aujourd'hui du mauvais côté de l'équation financière.

Il est donc nécessaire de réformer la fiscalité locale pour redonner davantage de marges de manœuvre aux collectivités dans l'utilisation de leurs ressources. Cette réforme passera notamment par une hausse de la part de certains impôts affectés aux communes, voire à une réforme du système fiscal local. Une réforme de la fiscalité locale permettrait de redonner aux collectivités un pouvoir de détermination des taux, au regard de leurs besoins. Dans ce cadre, cela permettrait de préserver le principe d'autonomie financière des collectivités et même de le réaffirmer.

Autre voix possible : l'amélioration du fonctionnement des dotations. La dotation de soutien à l'investissement public local (DSIL) permet également de soutenir financièrement les collectivités rurales dans la mise en œuvre de leurs projets. Instituée en 2016, la DSIL vise à développer l'économie des zones rurales par un financement des opérations de certaines natures, comme la transition énergétique, le développement d'infrastructures de mobilité ou encore la réalisation d'hébergements ou d'équipements publics. Bénéficiant aux communes et aux EPCI, cette dotation est actuellement gérée par le préfet de région. Un échelon régional donc qui ne paraît pas être le plus adéquat pour les ruralités.

⁴³ *La question de la réforme de la taxe professionnelle*, Les finances publiques, Franck Wassermann, Découverte de la vie publique, 2018

⁴⁴ *Le budget d'un maire : quelques repères statistiques*, Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 141, décembre 2019

Mesure n°7 – Départementaliser la DSIL

Plus proche des territoires, l'échelon départemental permettrait de mieux identifier les opérations éligibles à la DSIL. Pour la mission, la gestion de cette dotation doit toujours relever des administrations déconcentrées de l'Etat, mais à un échelon inférieur. Elle recommande donc de départementaliser l'attribution de la DSIL.

Il nous semble donc judicieux que la gestion de la DSIL relève désormais du préfet de département, échelon plus pertinent dans la répartition des dotations en raison de sa proximité et de sa connaissance des enjeux locaux.

Mesure n°8 – Améliorer la connaissance des déterminants conduisant à l'évolution des impositions

À la suite de la proposition de la Cour des comptes formulée en 2016⁴⁵, la mission recommande également d'améliorer le système de connaissance des déterminants à l'origine des évolutions de la CVAE et d'envisager une hausse du prélèvement sur recettes créé dans la loi de finances rectificatives. Elle visera alors à compenser les pertes des collectivités ayant subi une baisse importante des bases de la CVAE et de la CFE.

Cette réforme aura également pour effet de garantir une stabilité annuelle aux collectivités quant à leurs moyens financiers et de leur assurer un socle minimal de ressources afin qu'elles puissent anticiper et mener des projets à court ou long terme.

Mesure n°9 – Limiter la fiscalité propre locale aux redevances et taxations foncières

Une hausse des moyens financiers des collectivités rurales doit indéniablement passer par une réforme d'ampleur de la fiscalité locale. Comme suggéré par le Conseil des prélèvements obligatoires⁴⁶, la mission partage l'idée selon laquelle la fiscalité propre des collectivités doit se limiter uniquement aux redevances et aux taxations foncières. Les autres prélèvements seront remplacés par un système de dotations ou un partage d'impôts nationaux.

Un système de dotations aurait pour effet d'assurer plus de stabilité aux collectivités en faisant reposer majoritairement leur financement sur les impôts de l'Etat qui contribue à financer les dotations. Toutefois, une telle réforme nécessiterait une évolution du cadre constitutionnel en raison de la contradiction avec le principe d'autonomie financière, ce que n'implique pas la mise en place d'un système de

⁴⁵ *Rapport sur les finances publiques locales*, Cour des comptes, 2019

⁴⁶ *La fiscalité locale*, Conseil des prélèvements obligatoires, 2010

partage d'impôts nationaux. Néanmoins, la difficulté de ce partage réside dans le choix de l'impôt à partager.

Mesure n°10 – Adopter une loi pluriannuelle de programmation ruralité (LPR)

Sur le même modèle que la loi de programmation militaire (LPM), il est proposé de créer une loi pluriannuelle de programmation pour la ruralité. Ce texte aurait pour objectif de déterminer une programmation pluriannuelle des dépenses publiques consacrées à la ruralité en fixant des objectifs ainsi qu'en dégagant des moyens financiers. Face aux évolutions rapides que les espaces ruraux connaissent, il est préconisé que cette loi couvre une durée de quatre ans.

Ce texte aurait pour avantage d'assurer aux territoires ruraux un socle certain de ressources allouées ou de projets sur ces espaces. Elle permettrait de répondre par les moyens financiers nécessaires aux besoins réels actuels des zones sous-denses. Une réactualisation tous les quatre ans des besoins et des moyens consacrés permettrait alors d'assurer une dépense publique efficace et efficiente.

1.3.2. Doter les collectivités rurales d'outils spécifiques répondant à leurs besoins

La deuxième partie de nos propositions porte sur l'accompagnement des territoires, notamment en matière d'ingénierie. En effet, la construction des politiques publiques, et des actions qui en découlent, requiert un degré avancé d'expertise. C'est notamment le cas dans le cadre de projets environnementaux, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Cependant, les communes rurales ne disposent pas nécessairement de cette expertise. Il leur alors externaliser certains services à l'image des démarches permettant de réaliser un diagnostic énergétique.

Il semble donc important que l'accompagnement technique des collectivités rurales soit approfondi. L'objectif était de permettre à chaque commune d'accéder facilement à des experts et des techniciens afin qu'elle puisse mener correctement son projet à terme. Cet accompagnement par une structure publique lui offrirait une réponse rapide sans que la commune soit dans l'obligation de passer, par exemple, par un appel d'offres pour solliciter un cabinet.

Mesure n°11 – Financer des postes de techniciens dédiés à l'accompagnement technique des collectivités rurales dans les agences techniques départementales (ATD)

Les ATD accompagnent et assistent d'un point de vue technique, juridique et financier les communes dans de nombreux domaines, comme l'eau, la voirie ou encore l'aménagement.

Face aux besoins techniques des territoires ruraux, la mission préconise que des postes de techniciens soient créés au sein de ces établissements pour répondre spécifiquement aux besoins des communes de moins de 1.500 habitants. Financés

par l'Etat par le biais de l'ANCT, ces techniciens auront pour vocation d'accompagner techniquement les communes, qui ne disposent pas des qualifications nécessaires, dans leurs projets en réalisant les diagnostics requis pour la réalisation de leur projet. Cela aurait également pour conséquence d'éviter des dépenses supplémentaires pour les communes et de préserver *de facto* leurs moyens financiers.

Comme évoqué plus en amont de ce rapport, l'action publique en ruralité doit se construire autour du couple formé par les échelons intercommunaux et départementaux, plus à même de concilier proximité avec efficacité de l'action de publique.

L'Etat et ses administrations déconcentrées doivent donc s'inscrire dans ce cadre quand il s'agit d'aider les collectivités à disposer de l'ingénierie nécessaire en matière juridique et financière, ainsi que dans la gestion de projets. La préfecture doit guider les communes rurales dans l'application des règles juridiques, dans la mise en œuvre des procédures administratives et faciliter l'accès aux différents appels à projets ou aux divers dispositifs qui s'offrent à elles. Il est ainsi primordial de renforcer l'expertise et les moyens des préfectures pour répondre aux besoins des territoires ruraux.

Mesure n°12 – Création d'un guichet unique intercommunal rassemblant les appels à projets ouverts aux acteurs des territoires ruraux

Les porteurs de projets issus des territoires ruraux déplorent régulièrement la complexité et les difficultés d'accès aux différents appels à projet ouverts par le Gouvernement et les régions. L'éclatement des plateformes et la diversité des interlocuteurs rendent difficile pour les petites structures de l'économie rurale l'accès à ces financements.

Sous la direction de l'ANCT, la mission recommande donc de créer un modèle de guichet unique intercommunal rassemblant l'ensemble des appels à projet auxquels les acteurs des territoires ruraux sont susceptibles de répondre. Ce guichet unique sera mis à disposition de chaque EPCI rural. Financés en partie par la Banque des territoires dans le cadre d'un plan national, ces guichets uniques seraient tenus par des « entrepreneurs de ruralité » issus des administrations des EPCI.

De même, cette plateforme pourra servir de « banque des expérimentations et différenciations ». La plateforme pourra recenser par thématique les mesures d'expérimentation ou de différenciation à laquelle la collectivité peut accéder, ainsi que les aides et moyens dont elle peut bénéficier pour les mettre en œuvre.

Mesure n°13 – Privilégier par principe les plateformes départementales en matière d'appels à projet

Aujourd'hui, lorsque l'État souhaite lancer des appels à projets, les administrations ont recours quasi-systématiquement à des plateformes nationales ou régionales à l'image

des récentes plateformes lancées pour le programme « 1 jeune, 1 mentor » ou encore les différents appels à projets France Relance.

Ces plateformes sont souvent méconnues des acteurs locaux mais également peu adaptées aux réalités des territoires ruraux. À ce titre, une procédure simplifiée située à un niveau infrarégional permettra de faciliter l'accès des acteurs ruraux à ces appels à projets.

Dans ce cadre, la mission préconise d'instaurer un principe de subsidiarité selon lequel, quand la nature de l'appel à projet le permet, ce dernier devra être mis en œuvre au niveau départemental afin de garantir une égalité d'accès renforcée.

Enfin, la réussite de la différenciation passe par une communication plus fluide, facilitée, entre les différentes administrations et les collectivités rurales. Les représentants et acteurs des territoires ruraux nous ont fait part de leur inquiétude quant au déficit d'écoute dont ils estiment que la ruralité fait l'objet. Très fréquemment, les élus ruraux n'arrivent pas à identifier les acteurs et les services pertinents dans leurs démarches et se perdent dans un mille-feuille administratif multipliant les services et les directions au sein des administrations. Le manque de logistique et de personnel au sein des communes rurales ne permet pas aux élus d'identifier clairement l'acteur principal. Ils se sentent désormais démunis et pas suffisamment pris en considération par l'Etat.

Il reste toutefois un paradoxe que l'on peut mettre en parallèle avec les propos de Marcel Gauchet en 2010⁴⁷ : les territoires demandent davantage d'autonomie et en même temps de ne pas être délaissés par l'Etat. Malgré la volonté d'agir avec autonomie, les territoires ruraux ont pris conscience qu'il n'est pas possible de répondre à tous leurs besoins sans aide de l'Etat.

Face aux difficultés auxquelles font face les territoires ruraux, il est nécessaire que les services administratifs rétablissent une communication efficace avec les zones rurales. Ce changement doit passer par l'adoption par les services de l'État de la philosophie du « aller vers » à destination des élus ruraux. En intégrant cette nouvelle logique matricielle, l'objectif est de bâtir des synergies vertueuses permettant à l'ensemble d'un département de rayonner. À titre d'exemple, le plan France Relance a été instauré pour faciliter la reprise de l'activité économique sur les territoires. Cependant, on constate que les communes n'ont pas accès aux informations nécessaires pour pouvoir déposer des dossiers et bénéficier des aides du Plan. Symptomatique.

Plus proches que les administrations centrales, les préfetures bénéficient d'une légitimité pour se prononcer sur l'allocation de moyens aux collectivités. Toutefois, les administrations centrales ne doivent pas être exclues dans l'aide apportée aux territoires. Il doit ainsi en résulter une hausse de l'implication de l'ANCT par une déclinaison de l'agence à l'échelle départementale dans des « cellules ANCT ». Ces

⁴⁷ *L'Etat territorial et les attentes des Français : éléments de réflexion à l'horizon 2025*, Marcel Gauchet, 2010.

dernières seront dédiées aux besoins de chaque territoire et favoriseront l'accompagnement des projets adaptés aux réalités de ces espaces ruraux.

Mesure n°14 – Création de directions départementales de l'ANCT

L'ANCT apporte un véritable soutien en ingénierie et constitue un point central de l'écoute des besoins locaux. Si aujourd'hui le préfet fait figure de délégué territorial de l'ANCT, la mission recommande la création de directions départementales de l'ANCT dans les départements considérés comme ruraux. Ces cellules seront placées sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département et seront composées d'1 à 2 chargés de mission.

Ces directions auront pour vocation d'accompagner les élus ruraux dans les actions qu'ils peuvent mettre en œuvre et les informer des moyens dont ils disposent. Spécialisée géographiquement, chaque cellule sera alors compétente pour déterminer si une mesure destinée à la ruralité est pertinente et aura ou non des résultats concluants à l'échelle du territoire.

Toutefois, la création de telles cellules au sein de chaque département sous-dense n'est pas exempte de coûts et nécessite le recrutement de personnels compétents pour que ces agences locales soient bénéfiques à ces espaces.

2. Correctement encadré et mis en œuvre, le principe de différenciation peut améliorer de manière considérable l'action publique en ruralité

2.1. L'expérimentation, poisson-pilote de la différenciation

Comme le rappelle le rapport Cazeneuve-Viala, l'expérimentation est d'ores et déjà un moyen de faire de la différenciation dans les territoires. Aussi, le présent rapport souhaite faire de l'expérimentation le poisson-pilote de la différenciation. Les leçons tirées de l'expérimentation, ses forces et ses faiblesses, doivent servir de fondement au futur mécanisme de la différenciation

Le principe de l'expérimentation, de nature législative comme réglementaire, a été consacré lors de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003. L'article 37-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 pose la règle selon laquelle les textes législatifs et réglementaires peuvent comporter pour une durée limitée des dispositions à caractère expérimental. Par cette pratique, l'objectif est de permettre aux pouvoirs publics de s'assurer que la norme qui va être adoptée répond aux besoins identifiés. Cette norme est testée de manière limitée dans le temps et dans l'espace avant d'être étendue si l'expérimentation s'avère positive. Toutefois, une telle pratique est possible tant que la répartition des compétences entre collectivités n'est pas bouleversée. À titre d'exemple, à la suite d'un décret de 2013, une expérimentation a été généralisée à compter de 2017 pour les départements afin de leur permettre d'exercer la compétence relative à la « garantie jeunes »⁴⁸.

L'article 72 alinéa 4 de la Constitution de la V^{ème} République permet aux collectivités, si elles le souhaitent, d'adopter des normes dérogatoires aux normes législatives et réglementaires existantes. Cette pratique est particulièrement encadrée. L'objet de l'expérimentation doit être limité. Elle est ainsi autorisée par la loi ou par un décret en Conseil d'Etat qui en fixe la durée (délai de 5 ans maximum susceptible d'une prolongation de trois ans) et ne peut pas porter sur les conditions d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Les collectivités disposent d'un délai pour recourir à l'expérimentation et celle-ci doit être autorisée par le ministre des collectivités territoriales. À la fin de la durée initiale, l'expérimentation est prolongée, étendue ou abandonnée.

Néanmoins, le bilan des expérimentations est mitigé. En 2019, 269 expérimentations avaient eu lieu. 116 expérimentations ont été achevées et seules 28 ont été généralisées, 23 ont été abandonnées et l'issue est inconnue pour 65 d'entre elles. Plus de la moitié des expérimentations a porté sur les politiques sociales (85) et les transports (63). 35 expérimentations ont concerné les politiques régaliennes, tandis que 12 ont permis une expérimentation dans le domaine de l'éducation. Peu d'expérimentations se sont déroulées dans le champ de la fiscalité⁴⁹.

⁴⁸ Mission flash Expérimentation et différenciation territoriale, Jean-René Cazeneuve et Arnaud Viala, déjà citée.

⁴⁹ *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques*, Conseil d'État, 2019

Au regard des expérimentations menées, nombreuses sont celles qui concernent principalement les régions. Elles sont par contre peu nombreuses à concerner les communes et départements. Certaines des expérimentations qui concernent ces niveaux de collectivité ont néanmoins été concluantes. À titre d'exemple, la loi du 15 avril 2013 procède à une expérimentation en faveur des communes et des EPCI au sujet de la tarification sociale de l'eau. Les résultats positifs ont conduit à une généralisation du dispositif par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Le bilan est plus mitigé s'agissant des expérimentations de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution où seules 4 expérimentations ont été mises en œuvre en seize ans⁵⁰ :

- Sur le revenu de solidarité active : généralisée en 2009 ;
- Sur la tarification sociale de l'eau : prolongée jusqu'en 2021 ;
- Sur les nouvelles modalités de répartition de la taxe d'apprentissage : abandonnée en 2018 ;
- Sur l'accès à l'apprentissage jusqu'à 30 ans : généralisé en 2019.

Dans son rapport de 2019 sur les expérimentations, le Conseil d'Etat relève plusieurs freins au recours à l'expérimentation. Tout d'abord, l'allongement du temps de la décision publique : la décision finale peut être prise après huit ans, un temps trop long pour répondre aux besoins locaux. Deuxièmement, la mise en place d'une expérimentation demande aux collectivités de mobiliser des moyens humains et financiers qu'elles n'ont pas toujours. Troisièmement, la procédure de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution est, particulièrement longue et complexe ce qui n'incite pas les élus à expérimenter. Enfin, le choix dual entre une généralisation à l'ensemble du territoire français ou un abandon est trop binaire. Il amène trop souvent à abandonner des dispositifs intéressants mais non généralisables ce qui signifie une perte des bénéfices de l'expérimentation sur un territoire après plusieurs années. Là encore, on retrouve la critique d'une action publique source d'incertitudes pour l'avenir.

Les élus seraient plus enclins à y recourir s'ils avaient la possibilité de généraliser uniquement à l'échelle de leur territoire une expérimentation aux résultats probants.

Mesure n°15 – Permettre la pérennisation d'une expérimentation sur une partie du territoire français

Aujourd'hui, la généralisation à l'ensemble du territoire d'une expérimentation ayant fonctionné est la seule alternative à l'abandon de celle-ci.

La mission recommande d'offrir la possibilité d'une pérennisation d'une expérimentation couronnée de succès pour une seule catégorie de collectivités données ou pour un ensemble précis d'acteurs selon des critères objectifs.

⁵⁰ *Ibid.*

Dans la mise en œuvre des expérimentations, des critiques ont également pu être émises. Il a ainsi pu être constaté que certaines expérimentations visaient simplement à déroger à des normes juridiques particulièrement complexes, problème qui pourrait être résolu par d'autres voies que l'expérimentation. Dans la méthode, l'expérimentation faisait l'objet d'un mauvais pilotage, d'une évaluation peu rigoureuse et d'un avenir qui n'était pas décidé sur le fondement des résultats.

Aussi, la loi organique de 2021 sur la simplification des expérimentations de l'article 72 de la Constitution visait à résoudre ces problèmes et il convient désormais d'attendre les premiers retours.

Néanmoins, de l'ensemble de ces éléments, il ressort une idée forte : des expérimentations réussies passent par un pilotage et des règles simples, au plus près du terrain. Il est donc primordial de renforcer l'expertise des préfetures en la matière afin d'accompagner au mieux les collectivités en matière d'expérimentation. L'administration déconcentrée assurera alors un pilotage à même d'encourager les élus à se saisir des expérimentations. De même, la création d'une « banque des expérimentations » constituerait un véritable atout pour ces territoires afin que ceux-ci puissent connaître les possibilités expérimentales et les moyens dont ils peuvent bénéficier dans leur mise en œuvre.

Mesure n°16 – Création d'un référent expérimentations dans les préfetures de département

Il est ainsi proposé, en complément du guichet unique proposé dans ce rapport, de créer au sein de chaque préfeture un référent dédié aux projets d'expérimentations. Par ce service, les élus accéderaient plus rapidement aux informations nécessaires pour mettre en œuvre des expérimentations locales. Cet interlocuteur, clairement identifié par les élus, les renseignerait sur la procédure à suivre en amont et durant l'expérimentation, ainsi que les moyens afférents. Les résultats des expérimentations seraient directement communiqués à ce service qui pourrait, si les résultats sont concluants, proposer un élargissement de l'expérimentation ou une généralisation à l'échelle d'un territoire.

Ce nouvel acteur devra bénéficier d'une assez grande liberté afin de simplifier le recours des élus aux expérimentations et éviter les retours trop longs et trop nombreux.

Mesure n°17 – Faire de la DGCL le pivot de la différenciation en lui octroyant un véritable rôle de direction des expérimentations

En tant que pivot du soutien aux collectivités, la direction générale des collectivités locales (DGCL) offre un soutien juridique aux collectivités et les accompagne quotidiennement, mais elle doit également être un accélérateur de changements et d'innovation.

La mission propose donc de faire de la DGCL l'entité nationale recensant l'ensemble des expérimentations possibles. Elle devra également être à l'origine de la création d'expérimentations par le biais d'appels à projets afin d'inciter les collectivités à se saisir de la différenciation et présenter les différents moyens qui s'offrent à elles.

Le dispositif de l'expérimentation est donc porteur de leçon pour le futur principe de différenciation et invite à penser que sa mise en place ne se fera pas « d'un claquement de doigts ». Son intégration dans l'édifice juridique national implique ainsi de revoir l'architecture de l'accompagnement des collectivités, mais également d'anticiper les différents problèmes législatifs et constitutionnels pouvant survenir à la suite des expérimentations. De même, la mise en œuvre de la différenciation nécessite la mobilisation de moyens humains et financiers particulièrement importants. Les collectivités rurales ne pourront pas se débrouiller seules, sans l'appui de l'État.

2.2. Quelle architecture pour la différenciation ?

2.2.1. Qui peut différencier ?

Différencier, c'est s'appuyer sur les élus ruraux, sur leurs compétences et leurs expériences. C'est pour eux un moyen de répondre à leurs besoins, mais aussi de leur offrir davantage de responsabilité. Ils voient dans ce nouveau principe un élément fort dans la réponse aux maux de la ruralité.

Dans cette optique, il est proposé que la différenciation soit mise en œuvre par les échelons communal, intercommunal et départemental. Ces acteurs sont les plus pertinents pour mettre en place des actions différenciées en raison de leur proximité avec les citoyens. Toutefois, ils ne peuvent pas mener cette action seuls au regard des singularités inhérentes à la ruralité et à leur niveau de collectivité. Le préfet de département, par une refonte de son rôle, sera en première ligne du chantier différenciation : droit de dérogation renforcé, contrôle des dispositifs différenciés ou encore appui pour la mise en œuvre de politiques adaptées aux besoins de la ruralité

En complément, le renforcement du pouvoir réglementaire autonome des collectivités s'inscrit pleinement dans ce dispositif, les communes doivent pouvoir différencier et adapter leurs actions aux réalités de leur territoire.

2.2.2. Sur quels sujets ?

Des politiques différenciées peuvent être menées par des collectivités dans l'ensemble du champ des compétences existantes, sans se limiter au carcan des attributions classiques entre l'État, les communes, les EPCI, les départements ou les régions. Tout sujet peut potentiellement faire l'objet d'une différenciation, du moment que deux critères sont respectés : une différenciation serait pertinente et ne porterait pas une atteinte disproportionnée au principe d'égalité et à notre édifice républicain.

Agilité, souplesse et innovation doivent être les fondements des politiques à destination de la ruralité à l'ère de la différenciation. Ainsi, l'objectif pourrait être de

permettre à une commune d'agir davantage dans le domaine économique ou encore à un département de pouvoir mener des projets éducatifs ambitieux en ruralité comme nous le verrons dans la seconde partie de ce rapport. La boussole de l'action publique locale différenciée correspond à la nécessité d'offrir une réponse aux besoins exprimés localement afin d'éviter les longues procédures dont le résultat final peut être en décalage avec les attentes de la commune.

2.2.3. Quelle procédure pour mettre en œuvre la différenciation ?

La différenciation ne peut pas être mise en œuvre sur un territoire rural de manière directe, sans essai, sans qu'il ne subsiste un risque que la mesure différenciée porte préjudice à la collectivité. En effet, la mesure différenciée constituant un échec obligerait la collectivité à engager une nouvelle procédure chronophage et des coûts supplémentaires. Par extension, cette mesure pourrait alors conduire à une paralysie de l'action publique locale voire un accroissement des fractures sur le territoire.

De ce fait, il nous semble que toute mesure différenciée doit être précédée d'une expérimentation. Ces expérimentations ne sont pas celles de l'article 72 de la Constitution. Il s'agit d'une nouvelle forme d'expérimentation que la mission propose sur le modèle du dispositif existant. Ainsi, toute collectivité pourra se saisir d'une expérimentation proposée par la DGCL ou en suggérer une qui sera étudiée par les services compétents.

De plus, pour éviter toute déconnexion, il est nécessaire d'impliquer les territoires en amont. L'architecture du principe de différenciation, ses conditions de mises en œuvre et le contrôle qui en découlera doivent être élaborés en collaboration étroite avec la ruralité. Les élus ruraux sont en effet les plus à même pour proposer les solutions les plus pertinentes de détermination de ce nouveau dispositif. Le référent expérimentation au sein de la préfecture devra être consulté.

L'expérimentation sera alors menée pour une durée de trois ans avec les moyens nécessaires mis à disposition par la DGCL, l'ANCT et les préfectures. Ce soutien devra passer par une identification rapide par les services de la préfecture des normes législatives ou réglementaires auxquelles ils peuvent déroger.

Cependant, la différenciation peut aussi se traduire par un assouplissement des modalités de transfert ou de délégation de compétences d'un échelon de collectivité à un autre en raison des caractéristiques des territoires. La ruralité justifie alors de réaménager les compétences pour répondre à des besoins spécifiques. Mettre en place des mesures différenciées c'est offrir de nouvelles options aux collectivités, leur garantir une souplesse de fonctionnement et une agilité dans la mise en place de projets structurants.

2.2.4. Quel contrôle pour la différenciation ?

Une fois le délai écoulé, une évaluation sera menée afin de contrôler les résultats de l'expérimentation, la recadrer si elle n'est pas suffisamment précise, puis déterminer une prolongation pour une durée d'un à deux ans selon les résultats ou

une généralisation de l'expérimentation uniquement à l'échelle de la collectivité expérimentatrice. Un abandon est également envisageable si une prolongation n'aurait aucun bénéfice et que la collectivité est en accord avec.

Comme toute décision des collectivités, les mesures différenciées continueront à être soumises au contrôle de légalité du préfet. Acteur majeur de la différenciation, le contrôle du préfet pourra être plus fréquent afin de s'assurer du respect des normes juridiques, il ne s'accompagnera pas d'un contrôle d'opportunité. En cas de difficulté, il est nécessaire que le préfet et ses services engagent un dialogue avec la collectivité responsable afin de trouver la solution la plus adaptée pour ne pas la pénaliser et conduire à la naissance d'un sentiment de contrôle trop contraignant. Si aucune solution n'est trouvée, le préfet pourra alors saisir le juge, mais l'accès simple à la différenciation doit être la règle et le recours au juge l'exception.

2.2.5. Quelle place pour l'Etat dans ce nouveau mécanisme ?

L'Etat ne jouera pas les premiers rôles dans la mise en place d'une action publique différenciée dans les territoires ruraux. Toutefois, il aura la responsabilité de chapeauter l'ensemble du dispositif et de faciliter la mise en œuvre de la différenciation pour les collectivités rurales.

En effet, les élus locaux veulent être les porteurs de projet. Ils revendiquent également la création d'un « guide » leur indiquant les procédures à suivre, ainsi qu'une « banque » qui recenserait les possibilités de différenciation qui existe et les moyens qui pourraient leur être alloués. Le dispositif de différenciation consacré dans la loi 3DS ne doit donc pas exclure les élus de son élaboration auquel cas celui-ci ne sera pas ou peu utilisé.

Toutefois, l'un des problèmes qui a pu nuire aux expérimentations et accentuer certaines fractures entre les territoires est la création d'effets de seuils. Afin de garantir un recours effectif au dispositif différencié, il est nécessaire de ne pas imposer de seuils qui pourraient nuire à l'action des élus ruraux. Chaque collectivité doit pouvoir recourir au même titre qu'une autre sans distinction selon leur taille.

2.3. Différencier pour adapter l'organisation de l'action publique en ruralité

Pour permettre une adaptation de l'action publique aux spécificités des territoires ruraux, l'organisation administrative doit être revue. Si le couple région-intercommunalité semble pertinent en matière d'action publique dans les territoires urbains, seul le couple département-intercommunalité permettra de répondre aux besoins des territoires ruraux. Pour différencier en ruralité, il faudra donc renforcer les pouvoirs des autorités décentralisées et déconcentrées sur ces deux échelons.

Si la commune constitue le principal bénéficiaire des effets de l'action publique local en tant qu'échelon de proximité dans la gouvernance locale, il n'est malheureusement pas possible de créer des projets structurants lorsque la très grande majorité des communes rurales ont moins de 500 habitants. Doter les EPCI d'un champ d'action plus étendu et faciliter la délégation ou le transfert de compétence à

leur endroit semble primordial. Nous reviendrons sur ce sujet par des propositions thématiques dans la seconde partie du rapport. Privilégier l'échelon intercommunal éviterait ainsi d'avoir un morcellement d'actions sur un même espace et favoriserait les projets communs.

La ruralité a besoin de la proximité des acteurs départementaux pour répondre à ses problèmes. Dans le cadre de cette évolution, la mission estime que certaines compétences des collectivités devraient être redistribuées vers le département. En effet, la région est trop éloignée dans la prise en compte de l'ensemble des éléments nécessaires à la mise en œuvre efficace d'une politique publique. Il semble préférable que celle-ci se concentre sur les aspects économiques de la vie locale et que les compétences qui relèvent d'autres champs des politiques publiques soient transférées aux départements. Naturellement, tout transfert de compétence sera accompagné d'un transfert de ressources équivalent comme prévu par le bloc de constitutionnalité. Ce rapport proposera ainsi des transferts de compétences vers le département dans sa seconde partie thématique, notamment en matière scolaire.

Dans sa forme déconcentrée et par l'intermédiaire du préfet et des sous-préfets, le département doit offrir un soutien logistique et financier différencié aux collectivités rurales. Les modalités de ce soutien doivent prendre en compte les singularités des espaces ruraux. L'administration centrale et l'ANCT constituent alors des interlocuteurs privilégiés dans la détermination des mesures d'expérimentation et des facilitateurs pour l'accès simplifié des élus à ce dispositif. Ce rôle nouveau se traduit donc par un renforcement des pouvoirs du préfet et notamment de son pouvoir de dérogation. Depuis le décret du 8 avril 2020, le préfet peut déroger à l'application d'une norme réglementaire nationale par la prise d'une décision non réglementaire qui relève de sa compétence. Cette nouveauté est une belle opportunité. Toutefois, afin de permettre une mise en œuvre effective et efficace du principe de différenciation, il semble utile que ce pouvoir de dérogation du préfet soit étendu aux normes législatives.

Mesure n°18 - Extension du pouvoir de dérogation du préfet en raison de circonstances locales

Le décret du 8 avril 2020⁵¹ a ainsi reconnu au préfet une capacité d'action facilitatrice dans certains domaines lorsqu'elle est justifiée par un motif d'intérêt général, l'existence de circonstances locales et surtout par le but d'alléger les démarches administratives, réduire les délais de procédure et favoriser l'accès aux aides publiques. Son usage gagnerait à être facilité et encouragé, notamment en élargissant le champ des normes auxquelles il pourrait s'appliquer, aujourd'hui limité aux domaines qui relèvent de la seule compétence du préfet.

⁵¹ Décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation du préfet de département

Mesure n°19 - Renforcer le pouvoir des préfets lors de la mise en œuvre d'une action différenciée

Afin de mettre en œuvre de manière optimale le principe de différenciation, l'autorité préfectorale semble la plus adaptée pour déterminer s'il est judicieux ou non d'appliquer une mesure différenciée sur le territoire. Ainsi, au lieu que la décision soit prise par une administration centrale dont la réponse peut être longue, cette mesure vise à permettre au préfet d'autoriser la mise en œuvre d'une mesure différenciée sur le territoire rural. Les services préfectoraux auraient alors pour mission de fixer le cadre d'application et les conditions de mise en œuvre de la mesure, tandis que le préfet la validerait. Afin d'éviter toute incompréhension entre les administrations, la décision du préfet pourra être transmise à la direction générale des collectivités locales qui ne pourra s'y opposer qu'en cas d'extrême incohérence ou d'illégalité manifeste de la mesure.

La différenciation nécessite donc de procéder à une réorganisation territoriale afin d'aider les collectivités rurales dans leurs actions. Néanmoins, le cœur d'une telle modification doit rester la simplicité. La différenciation doit avant tout permettre aux territoires ruraux, plus démunis, de mettre en œuvre aussi facilement leurs projets que les collectivités urbaines. L'action publique doit donc être simple et directe afin qu'elle soit accessible pour les élus ruraux. Un simple soutien des administrations sans simplification de l'action publique n'incitera pas nécessairement les exécutifs locaux à recourir à la différenciation.

Cette simplification doit également se retrouver dans l'édiction et la rédaction des règles juridiques applicables. Simplifier doit être une priorité. Ainsi, il est proposé de se reposer sur le principe de différenciation afin d'amender, voire de supprimer, des procédures inutilisées et excessivement lourdes pour les ruralités. Ces formalités doivent être adaptées, proportionnées, aux moyens dont dispose le territoire. Ce rapport formulera plusieurs propositions de simplification sur des thématiques précises dans sa seconde partie. De plus, il est nécessaire que les élus ruraux puissent bénéficier rapidement d'une explication des textes et des dispositifs en cause de la part des services déconcentrés, et ces éléments les sécurisent juridiquement dans leur action.

Mesure n°20 - Création d'un rescrit ruralité à destination des élus ruraux

Le rescrit est une procédure selon laquelle l'administration répond aux interrogations des usagers quant à l'interprétation et à l'application d'une norme. À l'instar de ce qui est pratiqué en matière fiscale, le rescrit pourrait être transposé à destination des élus ruraux.

Les exécutifs ruraux doivent pouvoir interroger une administration sur l'interprétation de toute interrogation sur un texte organisant l'application d'une norme en ruralité. La mission recommande ainsi de créer un dispositif de rescrit sur ce sujet. Il est proposé que ce mécanisme soit instauré au sein des préfectures afin que les services déconcentrés puissent expliquer l'ensemble des normes et des dispositifs à la demande de l' élu local.

Partie II

Propositions et recommandations thématiques, vers une application différenciée des politiques publiques en ruralité

1. Politiques de santé & lutte contre les déserts médicaux

1.1. L'offre de santé en ruralité à l'heure de la désertification médicale

1.1.1. Le phénomène de désertification médicale s'amplifie dans les milieux ruraux

Bien connu des spécialistes des politiques de santé et au cœur des préoccupations des pouvoirs publics ces dernières années, le phénomène de désertification médicale est une donnée majeure dans l'optique d'appréhender l'avenir des territoires ruraux. Son aggravation progressive appelle une intervention d'ampleur des pouvoirs publics.

Mais de quoi parle-t-on quand on évoque un désert médical ? L'identification d'un désert médical a lieu lorsqu'est caractérisée une carence de l'offre de soins dans un territoire précis. Cette carence est mise en lumière par trois caractéristiques principales : le temps passé pour se rendre chez un professionnel de santé - souvent associé à la distance parcourue pour se rendre chez ledit professionnel -, le délai d'obtention d'un rendez-vous chez un professionnel et l'accessibilité à des plateaux médicaux techniques à l'instar de services de radiologie. Bien que le phénomène de désert médical ne soit pas propre à la ruralité, la grande majorité des déserts médicaux se situent dans les territoires ruraux.

Le constat est implacable. Aujourd'hui, 10 millions de Français vivent au sein d'un territoire où la qualité des soins est inférieure à la moyenne nationale. En 2017, sur 3.827 cantons, ils étaient 148 à ne pas disposer de médecins, soit une hausse de 62% par rapport à 2010. 80% des cantons ont vu leur densité médicale diminuer et celle-ci a baissé au moins d'un tiers dans 30% de ces territoires⁵². Dans la même logique, le rapport d'information des sénateurs Hervé Maurey et Jean-François Longeot sur les déserts médicaux en date du 29 janvier 2020⁵³ met en exergue le fait que 6 à 8 millions de Français résident dans un désert médical et que 7 Français sur 10 ont déjà renoncé au moins une fois à se faire soigner. Le rapport relève également que l'écart de densité entre les départements est de 1 à 3 pour les médecins généralistes et de 1 à 8 s'agissant des médecins spécialistes. Concernant l'offre hospitalière, la situation est tout aussi alarmante : plus de 6 millions de Français vivent à 30 minutes au moins d'un service d'urgence. Parmi ces 6 millions, 75% vivent en ruralité. Ainsi, 79% des habitants des territoires ruraux ont accès à un service d'urgence en moins de 30 minutes contre 96% des résidents urbains. Enfin, plus d'un tiers de la population des zones très peu denses vit à plus de 30 minutes d'un service d'urgence⁵⁴.

En parallèle, d'autres enjeux sont structurants en ruralité à l'image du vieillissement de la population. La proportion d'individus âgés de plus de 75 ans a ainsi

⁵² *Le manque de médecins : aux sources de la désertification, 36 000 communes*, Association des maires ruraux de France, n° 382, février 2021

⁵³ Rapport d'information n° 282 fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat sur les déserts médicaux par les sénateurs Hervé Maurey et Jean-François Longeot, 29 janvier 2020

⁵⁴ *Étude sur la santé en milieu rural*, op. cit., Distance d'accès aux services d'urgences, Association des maires ruraux de France, n°382, février 2021

triplé depuis 1945, induisant une hausse significative de la demande de soins. Le fort développement des maladies chroniques constitue également un enjeu préoccupant pour les territoires ruraux. En effet, l'absence de professionnels de santé conduit à un diagnostic tardif des maladies et à une prise en charge trop longue pour que les habitants puissent être soignés correctement⁵⁵.

Mesure n°21 – Renforcer l'obligation de stage en milieu rural dans les différentes branches de la médecine

Aujourd'hui, les externes en médecine doivent réaliser des stages dont certains se déroulent obligatoirement en médecine générale. Dans ce cadre, le stage en médecine générale peut se faire en centre ou maison de santé selon les dispositions de l'article L. 6323-1 du code de la santé publique. Cependant, les stages se font majoritairement au sein des centres universitaires auxquels l'étudiant est rattaché et, généralement, dans sa ville d'origine.

L'obligation de stage en zone rurale adoptée en 2019 à la suite de l'Agenda rural doit être amplifiée. La mission recommande un amendement de l'article L. 6323-1 du code de la santé publique afin d'imposer que le stage de médecine générale des externes se déroule au sein d'un centre, d'une maison de santé ou auprès d'un médecin généraliste en ruralité. Cela irait plus loin que l'obligation précédente en évitant les concentrations dans les villes où se font les études. Cette évolution serait bénéfique au sens où elle permettrait aux étudiants de réaliser leur stage de médecine générale comme prévu, tout en répondant aux besoins des territoires ruraux et, potentiellement, de faire naître des projets d'installation en zone sous-dense.

Mesure n°22 - Création d'une quatrième année d'internat de médecine générale avec obligation de stage en zone rurale

En complément de la proposition précédente, pourrait être créée pour les futurs médecins généralistes par l'instauration d'une obligation de stage de six mois en zone peu dense ou très peu dense. A l'instar des stages pour les externes, cette mesure aurait de nombreux avantages pour les territoires enclavés.

Toutefois, au-delà de la présence temporaire de personnels compétents sur ces différentes zones, ces évolutions présentent plusieurs inconvénients. Tout d'abord, d'un point de vue logistique, l'étudiant devra bénéficier d'un hébergement que le tuteur de stage doit pouvoir lui fournir ou, dans le cas contraire, qu'une aide soit apportée au professionnel pour qu'il puisse accueillir le stagiaire. De même, d'un point de vue financier, cela impose au professionnel des frais supplémentaires dans son cabinet. Les collectivités pourraient financer le stage de l'étudiant, voire le co-financer avec le professionnel de santé. Cette possibilité serait laissée au libre choix des acteurs locaux tout en les laissant mener leur propre projet.

⁵⁵ *Ibid.*

1.1.2. Une inadaptation et une insuffisance de l'offre de soins aux racines diverses

Plusieurs raisons expliquent le caractère inadapté de l'offre de soins au regard des besoins des habitants des espaces ruraux. L'instauration du *numerus clausus* a eu pour conséquence la diminution du nombre de médecins s'installant en ruralité en dépit de besoins grandissants : il est désormais difficile de trouver un médecin traitant. Si l'aménagement du *numerus clausus* va progressivement permettre d'accroître le nombre de médecins en France, ses effets ne seront pas visibles avant une dizaine d'années. Toutefois, au 1^{er} janvier 2020, le nombre de médecins s'élevait à plus de 307.000, soit une hausse de 15% par rapport à 2010. Le nombre de médecins généralistes baissait quant à lui de 9% entre 2010 et 2020, tandis que les effectifs de médecins spécialistes et de spécialistes chirurgicaux augmentaient de 6% et 10% sur la même période⁵⁶. Cette croissance du nombre de médecins n'est néanmoins pas suffisante pour pallier l'augmentation de la demande en territoire rural.

À cette problématique, il faut ajouter l'amplification du phénomène de concentration des spécialistes et des généralistes au sein des grandes villes autour des centres hospitaliers universitaires (CHU). Le nombre de jeunes médecins a ainsi doublé entre le début des années 2010 et 2020 en milieu urbain⁵⁷. Consécutivement à cette dynamique, les départements ruraux ont deux fois moins de spécialistes pour 1.000 habitants que les territoires urbains. Parallèlement, on assiste alors à une hausse permanente de la moyenne d'âge des médecins en milieu rural, dont plus de la moitié à déjà plus de 55 ans.

Tableau présentant le nombre de médecins pour 1 000 habitants dans les différentes catégories de territoires⁵⁸

Nombre de médecins pour 1000 habitants par catégorie et par type de département

	hyper rural	rural	composite	urbain	hyper urbain	Total
Ensemble des médecins généralistes*						
2000	1,37	1,39	1,47	1,51	1,84	1,55
2005	1,49	1,5	1,61	1,65	1,9	1,66
2010	1,43	1,45	1,56	1,6	1,81	1,6
2015	1,46	1,43	1,56	1,59	1,66	1,55
2020	1,31	1,25	1,33	1,31	1,4	1,33
Ensemble des médecins spécialistes**						
2000	0,91	1,1	1,4	1,64	2,17	1,53
2005	1	1,24	1,59	1,9	2,4	1,73
2010	0,95	1,18	1,57	1,79	2,37	1,68
2015	1,02	1,27	1,72	1,92	2,51	1,82
2020	1,13	1,34	1,76	1,88	2,68	1,9

* mode d'exercice libéral et mixte source : Données du ministère de la santé (STATISS/RPPS)

** Tous modes d'exercice confondus et INSEE pop légales au 1^{er} Janvier

Calculs EV 01/2021

⁵⁶ Atlas de la démographie médicale en France, Conseil national de l'ordre des médecins, 2020

⁵⁷ Le manque de médecins : aux sources de la désertification, 36 000 communes, Association des maires ruraux de France, n° 382, février 2021

⁵⁸ Ibid.

Encadré 2 – Une féminisation croissante des professions de santé en ruralité

De 2010 à 2020, la proportion de femmes sur l'ensemble des effectifs de médecins généralistes est passée de 39% à 50%. Elles représentaient 65% des médecins généralistes de moins de 40 ans, 62% des spécialistes médicaux et 48% des spécialistes chirurgicaux⁵⁹. Cependant, même si le taux de féminisation augmente chaque année en zone rurale (croissance annuelle de 2,28% contre 1,78% dans les départements hyper-urbains et 2,25% dans les départements urbains), la proportion de femmes est beaucoup plus importante dans les zones urbaines (50,6% des praticiens dans les départements hyper-urbains et 47,9% dans les territoires urbains contre une moyenne de 43,3% pour les départements hyper-ruraux et ruraux)⁶⁰.

Au-delà, le phénomène de désertification médicale affecte les différentes branches de la médecine. En effet, l'installation de nombreux vétérinaires en milieu urbain est particulièrement préjudiciable aux territoires ruraux où l'animal est au cœur des économies et des modes à vie.

Mesure n°23 – Création de centres de soins en ruralité rattachés aux centres hospitaliers

Face à la désertification médicale, de nouveaux centres, qui vont plus loin que les maisons de santé existantes, doivent être développés. Rattachés à l'hôpital, ces centres de soins en ruralité permettraient de consacrer le statut de praticien hospitalier. Ils présenteraient plusieurs avantages :

- Ils apporteraient une mixité du mode de rémunération et du mode d'exercice tout en restant attractifs en raison de leur lien avec l'hôpital.
- Ils permettraient d'être associé à des projets de recherche clinique d'un hôpital, atout clé pour attirer de jeunes médecins.

La création de ce centre instaurerait une offre publique de premier recours qui n'existe pas actuellement.

Comme à l'hôpital, on peut envisager dans ces structures des généralistes et des spécialistes. Ces structures restent sous le contrôle de l'hôpital et sont validées par les ARS.

Mesure n°24 – Conjointement ou indépendamment avec les centres de soins, mise en place de centres hybrides de santé

Dans les zones rurales, ces centres hybrides seraient des antennes de centres de soin ou d'hôpitaux où un patient sera en capacité de rencontrer des professionnels ou de bénéficier des outils de télémédecine. En cas de téléconsultation ou de télésoin, un

⁵⁹ *Atlas de la démographie médicale en France*, Conseil national de l'ordre des médecins, 2020

⁶⁰ *Le manque de médecins : aux sources de la désertification, 36 000 communes*, Association des maires ruraux de France, n° 382, février 2021

infirmier serait présent en permanence afin d'accompagner le patient dans sa démarche. Pour une offre plus large, d'autres professionnels pourraient être intégrés en supplément d'une infirmière (e.g. une sage-femme pour les actes gynécologiques ou un psychologue pour les actes d'aides et de soutien mental).

Mesure n°25 – Création d'une branche de vétérinaires spécialisés dédiée aux besoins de la ruralité

La désertion des vétérinaires est un véritable fléau pour les territoires ruraux, notamment pour les grands animaux ruraux, en raison de l'importance de l'agriculture dans l'économie locale.

Actuellement, le vétérinaire rural existe, mais il occupe des fonctions mixtes, c'est-à-dire qu'il soigne les animaux ruraux et les animaux de compagnie. Il n'est ainsi pas spécialement dédié aux animaux d'élevage et d'agriculture.

Les vétérinaires présents en zone rurale sont principalement spécialisés dans les animaux domestiques. Cette mesure vise à créer une branche de vétérinaires uniquement spécialisés dans les animaux ruraux afin de palier à la désertion des vétérinaires dans les zones peu denses. Uniquement spécialisés dans les animaux ruraux, les professionnels s'installeront dans les zones peu denses et répondront aux besoins des agriculteurs. Ces territoires auront donc des vétérinaires spécialisés en animaux domestiques et d'autres en animaux ruraux.

Cette création n'a pas pour objectif de revoir les études de vétérinaires, mais simplement d'offrir une nouvelle perspective de carrière aux professionnels. Cette mesure ne présente pas d'inconvénients financiers et matériels.

1.2. La difficulté d'accès aux soins en ruralité est accentuée par des maux propres à ces territoires

Mobilité, enclavement numérique, infrastructures et équipements déficitaires, les difficultés polymorphes touchant les territoires ruraux ont des répercussions directes sur la qualité de l'offre de soins dont bénéficient les territoires ruraux.

L'absence d'infrastructures de transport de qualité associée au vieillissement de la population en milieu rural, évoqué ci-dessus, est une composante majeure du problème. La dépendance à la voiture individuelle et la faible couverture en transports communs renforcent les difficultés d'accès de la patientèle rurale. Consulter ou se rendre dans une structure de santé est en définitive très difficile en raison du facteur mobilité. Cette question constitue un enjeu structurant en matière d'accroissement des inégalités d'accès aux soins.

En dépit du lancement des plans New Deal Mobile et France Très Haut Débit, l'accès encore partiel au haut-débit en ruralité participe également à la détérioration de l'accès aux soins en ruralité et à la dégradation des conditions de travail pour les

professionnels de santé. Malgré la possibilité de recourir à la *e-santé* en ruralité, son exercice reste limité en raison des capacités limitées des réseaux, de l'illectronisme touchant une partie des habitants des territoires ruraux mais également de la vitalité des représentations traditionnelles de la médecine rurale (e.g. l'importance de la figure du médecin de famille).

Cette problématique est un frein au développement de la télémédecine au sein des territoires ruraux bien que ce nouveau mode d'exercice soit primordial dans la lutte contre la désertification médicale. Il convient toutefois de préciser que la télémédecine ne doit pas être le fer de lance de la réduction des inégalités dans l'accès aux soins en ruralité. Cette évolution est bénéfique pour toute consultation qui ne nécessite pas d'auscultation, mais elle ne doit pas conduire à remplacer la présence physique d'un médecin sur un territoire. Elle constitue un précieux complément d'action et non un substitut.

Entre évolutions du métier et manque d'attractivité des territoires ruraux, les freins à l'installation restent nombreux. Le métier de professionnel de santé a considérablement évolué au cours des dernières décennies. En effet, les ordres le reconnaissent, les professionnels de santé vivent différemment leurs carrières. L'offre de soins déficitaire s'explique en partie par la volonté grandissante des professionnels de santé d'effectuer des semaines de 35/40 heures. Si le volume horaire global des médecins diminue, paradoxalement le travail purement administratif réalisé par le médecin correspond à une charge horaire croissante. Les horaires de consultation des professionnels de santé sont alors plus réduits et cela induit des effets néfastes évidents dans des territoires en situation de déserts médicaux. En milieu rural, le médecin qui travaillait de nuit et le week-end, se déplaçait chez le patient et jouait un rôle social auprès des habitants, est désormais une denrée rare.

De plus, les professionnels de santé sont de moins en moins attirés par les territoires ruraux. Constituant un critère décisif lors d'une installation, l'accès aux services de proximité, et notamment en matière scolaire, supplante désormais les atouts traditionnels de la ruralité. De plus, l'accès à l'emploi pour le conjoint, préoccupation centrale, semble être de plus en plus difficile en raison de la raréfaction des emplois qualifiés en ruralité. Au-delà de l'aspect personnel, les difficultés de mobilité et d'enclavement numérique restent cruciales.

L'absence récurrente de véritables écosystèmes médicaux participe également du manque d'attractivité des territoires ruraux pour les médecins. L'éloignement de professionnels spécialisés est un frein à l'implantation en milieu rural de médecins généralistes qui ont le sentiment de ne pouvoir mettre en place les parcours de soins adéquats pour leurs patients. Offrir une qualité de soins suffisante c'est permettre la consultation à une distance, ou du moins un temps de trajet, raisonnable de l'ensemble des spécialistes afin d'éviter le non-traitement de certaines pathologies et la marginalisation de certains patients.

Mesure n°26 : Favoriser le développement des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)

Afin de faciliter le développement d'écosystèmes médicaux et de permettre aux patients d'avoir accès à un nombre important de professionnels de santé, la mission propose de favoriser les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) en incitant fiscalement à leur installation. Le développement de CPTS pourrait donc être favorisé par les ARS au sein de chaque EPCI ou au sein de communes selon les territoires.

Ces différents facteurs contribuent alors à l'accentuation de l'enclavement des territoires ruraux en matière de santé et au creusement du fossé avec les territoires urbains et périurbains.

Mesure n°27 - Développer la médecine foraine dans les territoires ruraux

Afin de lutter contre la désertification médicale, le développement de la médecine foraine serait l'une des solutions. Ce nouvel exercice de la médecine passerait par la passation de *contrats de médecine foraine* entre les médecins des zones urbaines et les EPCI ruraux. L'objectif de ce contrat est d'assurer le passage au minimum une fois par semaine d'un professionnel de santé, qu'il soit généraliste ou spécialiste, afin d'offrir les soins nécessaires et de permettre une continuité dans le suivi d'un patient.

La mise en place de la médecine foraine implique toutefois une modification de l'article R. 4127-74 du code de santé publique qui en interdit l'exercice. Cette modification doit autoriser l'exercice de la médecine rurale uniquement dans les zones sous-denses.

Cette solution permet de répondre aux besoins des territoires ruraux, tout en n'imposant pas aux médecins une installation durable dans les zones sous-denses. Néanmoins, la médecine foraine implique quelques contraintes, notamment financières avec les coûts et difficultés induits. En effet, les professionnels devront disposer du matériel nécessaire pour réaliser les soins. En complément, la médecine foraine peut nécessiter qu'une collectivité mette à disposition du professionnel un local afin qu'il puisse réaliser les soins nécessaires.

Mesure n°28 – Renouvellement du cadre de conventionnement des médecins en zone rurale

Comprenant deux facettes, cette mesure se traduira par :

- La mise en place d'un conventionnement 1bis en zone rurale en forte tension ;
- L'instauration du déconventionnement pour les installations dans les zones en forte densité médicale.

Pour ce faire, les articles L. 162-5 du code de la sécurité sociale et R. 160-5 du même code. L'amendement de ces dispositions devra prévoir la création d'un conventionnement 1bis et la bonification des actes pour les professionnels en zone

sous-dense en proposant, par exemple, un acte de médecine générale à 30 euros au lieu des 25 euros habituels.

Cette mesure a pour avantage de ne pas remettre en cause la liberté d'installation des médecins, comme préconisé par de nombreux acteurs ruraux, tout en permettant de répondre au manque de professionnels de santé dans les territoires sous-denses. De plus, cela a l'avantage de mettre fin aux forfaits offerts pour l'installation d'un médecin en zone rurale dont les effets d'aubaine étaient trop importants.

Néanmoins, afin d'éviter les abus d'installation, il convient de fixer le nombre d'installation sur un territoire à l'échelle de l'EPCI. Ce nombre doit être représentatif de la population sur le territoire

Mesure n°29 – L'assouplissement du zonage des académies de médecine

Dans le cadre de la différenciation, la mission suggère d'assouplir le zonage des académies de médecine afin qu'elles puissent intervenir dans les zones rurales. Ainsi, certaines académies n'ont pas assez d'étudiants pour répondre à toutes les offres de stages en milieu rural ou sont simplement trop vastes. Ces territoires peu denses ou très peu denses pourraient alors être intégrés au zonage d'une autre académie dont la ville principale serait plus proche du territoire en question ou qui connaîtrait un déficit d'offres de stages. Ce transfert permettrait alors de mieux répondre à l'attente des habitants ruraux.

Concrètement, cette mesure s'appliquera uniquement dans les zones peu denses et très peu denses au regard de la densité médicale par habitant. Ainsi, pour favoriser la mobilité des étudiants et internes en médecine et inciter à l'installation en zone sous-dense, une dérogation à la règle selon laquelle le stage doit se dérouler dans le cadre de l'académie pourrait être mise en place si les besoins médicaux d'un territoire extérieur à cette académie le nécessitent. Cette possibilité serait ouverte uniquement aux académies dont le nombre d'étudiants et internes est supérieur aux besoins sur le territoire. Cette proposition vise ainsi à contrecarrer la vision urbano-centrée de la médecine. En effet, les stages sont généralement exercés dans la grande ville dont relève l'académie, qui peut être large, au détriment du reste du territoire académique. En complément de la mesure précédente, cette proposition permet d'aller également au-delà d'une délimitation académique afin de répondre aux besoins des zones rurales.

Une telle mesure implique une évaluation courante de la densité médicale afin qu'elle puisse être la plus optimale possible.

1.3. Le fonctionnement actuel des politiques de santé n'est pas toujours adapté aux besoins et à la réalité des territoires ruraux

Les acteurs œuvrant au quotidien dans les territoires ruraux estiment que l'Etat est aujourd'hui trop distant des réalités du terrain. Il apparaît nécessaire d'impulser de nouvelles orientations afin de mettre fin à cette logique descendante et de laisser une meilleure place à la concertation et à la consultation des professionnels et des citoyens. Cette nouvelle dynamique doit s'appuyer en premier lieu sur un fonctionnement révisé des agences régionales de santé (ARS). Pivot des politiques de santé depuis leur naissance le 1^{er} avril 2010, ces établissements publics assurent un pilotage unifié de la santé en région et visent à moderniser l'offre de santé tout en veillant à la bonne gestion des dépenses de santé. Éloigné des considérations propres à chaque territoire rural, les ARS voient leurs actions être contestées par les acteurs du monde rural à plusieurs titres : absence de concertation et de dialogue au niveau local, procédure d'élaboration des zonages trop lourde et peu réactive ou encore politiques prenant difficilement en compte la dimension rurale de l'offre de santé.

Le déficit d'agilité des ARS es bien souvent mis en lumière par les élus et les professionnels de santé. L'organisation au niveau infrarégional, et donc autour de l'échelon départemental, des ARS est à ce titre insuffisamment mobilisée aujourd'hui. Plus proche des réalités locales et plus accessibles pour les citoyens et les élus locaux, cette échelle semble être pertinente afin d'impulser des projets et agir au plus vite. Ainsi, la crise sanitaire a démontré que les élus ruraux ne sont pas suffisamment associés à la gouvernance de l'ARS et qu'il est désormais nécessaire d'y remédier.

Encadré n°3 - Le zonage des ARS, un enjeu décisif pour lutter contre la désertification médicale

Aujourd'hui, l'ARS détermine le zonage fiscal destiné à favoriser une meilleure répartition géographique des professionnels libéraux de santé. Chaque zonage fait alors l'objet d'une concertation auprès des acteurs concernés. Au zonage "pluriprofessionnel", s'ajoutent des zonages spécifiques par profession : infirmiers libéraux, masseurs kinésithérapeutes libéraux, orthophonistes libéraux, sages-femmes libérales, chirurgiens-dentistes libéraux.

L'objectif de ces zonages est de rééquilibrer l'offre de soins sur l'ensemble du territoire par une régulation de la profession concernée, et de lutter contre les disparités géographiques. Ils s'inscrivent dans le cadre du dispositif conventionnel, déterminé et négocié entre les syndicats de professionnels de santé et l'Assurance maladie.

On distingue alors le zonage en zone d'intervention prioritaire et en zone d'activité complémentaire. Le classement en ZIP ou en ZAC indique la formation de déserts médicaux et permet aux territoires touchés de bénéficier d'outils financiers avantageux favorisant l'installation des professionnels de santé.

Cependant, ces zonages, aujourd'hui révisés trop peu régulièrement, ne permettent pas la prise en compte rapide des évolutions touchant un territoire en terme d'offre de soins (départ en retraite, installation dans un autre territoire, etc...).

Mesure n°30 : Renforcer le pilotage des ARS au niveau départemental

Insuffisamment prises en compte, les mutations infrarégionales sont pourtant décisives pour l'avenir des territoires ruraux. En matière de santé, la baisse du nombre de médecins ou les départs à la retraite doivent être pris en compte au niveau départemental pour pouvoir réagir au plus vite. La mise en place d'un interlocuteur de proximité plus aisément identifiable pour les professionnels de santé, les citoyens ou les élus est également une priorité. Cette mission recommande donc de renforcer le pilotage départemental des ARS.

Cœur des dispositifs de santé français, les structures hospitalières jouent également un rôle majeur dans les difficultés rencontrées par les territoires ruraux. En effet, les politiques publiques de santé, aujourd'hui largement hospitalo-centrées, ne sont pas adaptées aux territoires ruraux. Bien que l'ère des grandes unités hospitalières comprenant un panel de services spécialisés ne soit plus adaptée aux réalités de la médecine, le développement de petites unités agiles, mobiles et dotées notamment d'un service gériatrique se fait attendre dans le milieu rural. Une nouvelle stratégie hospitalière dédiée à la ruralité semble aujourd'hui aussi urgente que nécessaire.

Dépendance et handicap restent tout autant des problématiques majeures au sein des territoires ruraux en raison de dispositifs insuffisants et de moyens ne pouvant rivaliser avec ceux des territoires urbains. Néanmoins, les politiques publiques nationales régissant ces questions semblent difficilement modulables et différenciables en fonction des territoires. Plus que de nouveaux dispositifs, il est urgent de doter ces politiques de véritables moyens financiers en ruralité.

Encadré n°4 - Les Ambassadeurs de l'accessibilité, un dispositif au cœur des territoires ruraux

Mis en œuvre via une expérimentation depuis 2020, le dispositif des Ambassadeurs de l'accessibilité vise à déployer 1.000 jeunes volontaires en service civique qui accompagneront les communes ou les EPCI afin de soutenir la mise en accessibilité des plus petits établissements recevant du public (ERP). Le dispositif est conçu afin d'inciter largement les communes et EPCI à accueillir ces jeunes et à développer une politique ambitieuse à destination des personnes en situation de handicap.

Avec environ 700.000 ERP de proximité qui n'avaient entrepris aucune démarche en matière d'accessibilité en 2014, ce programme vise à faire du boulanger, du coiffeur ou du pharmacien des petites unités urbaines des commerces accessibles à tous.

Mesure n°31 - Création obligatoire d'une commission handicap et accessibilité dans les EPCI de moins de 20.000 habitants

Afin de résoudre les difficultés liées à la prise en charge des personnes en situation de handicap dans les territoires ruraux, des commissions spécifiques en charge des sujets handicap devront être créés dans chaque EPCI se situant sur un territoire peu dense et très peu dense. Les élus membres de cette commission seraient alors chargés de mettre en place une programmation pluriannuelle en matière de handicap prenant en compte ces différentes dimensions tant physique, professionnelle que mentale.

2. Urbanisme, logement et aménagement du territoire

Depuis les ordonnances du 17 juin 2020, une politique de simplification et de hiérarchisation des normes réglementaires en matière d'urbanisme a été opérée afin de donner un nouvel élan aux politiques relatives à l'urbanisme et au logement en ruralité.

Mitage urbain, construction de nouveaux logements, développement de réserves foncières, l'urbanisme est au cœur des préoccupations des acteurs que nous avons rencontrés tout au long de cette mission. Associer préservation de l'environnement, aménagement du territoire et vitalité des bourgs ruraux est ainsi une des clefs de notre réflexion en la matière. Offrir le meilleur cadre de vie possible aux habitants des territoires ruraux est décisif pour conserver un territoire attractif.

En complément, l'installation de nouveaux habitants est aujourd'hui considérée comme une priorité par de nombreux élus. Attirer ces derniers est synonyme de dynamisme économique, social voire éducatif et culturel. Permettant d'envoyer des signaux forts dans le cadre du maintien de services publics de proximité – à l'image des établissements scolaires-, l'arrivée de nouveaux habitants reste l'un des rares moyens restant à la disposition des collectivités pour accroître leurs ressources fiscales notamment en raison de la progressive perte de compétence des collectivités dans la mise en œuvre de la fiscalité locale.

Faisant face à des enjeux différenciés en fonction des caractéristiques de leurs territoires, les collectivités rurales font quotidiennement preuve de résilience. La ruralité littorale réinvente ainsi régulièrement sa politique d'aménagement du territoire pour faire face à des contraintes normatives toujours plus nombreuses et garantir la préservation d'espaces naturels essentiels à l'heure de la crise climatique.

L'urbanisme et la politique du logement constituent donc des enjeux décisifs pour les acteurs du monde rural tant d'un point de vue économique que symbolique.

Mesure n°32 – Instaurer des déclinaisons territoriales différenciées dans les documents régionaux d'orientation et d'aménagement du territoire

À l'heure actuelle, les documents régionaux d'orientation constituent un élément déterminant dans la mise en œuvre des politiques publiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme à l'image du rôle joué par les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Néanmoins, ces documents prennent aujourd'hui insuffisamment en compte les particularités des territoires ruraux, leurs besoins propres et leurs attentes spécifiques.

Ces documents s'appliquant à une échelle régionale ont tendance à uniformiser et gommer les particularités des territoires, ce qui peut d'ailleurs par capillarité être problématique concernant les documents placés en deçà de ces documents régionaux.

La mise en œuvre de déclinaisons par territoire infra régional serait une première étape pour mettre en œuvre un processus aboutissant à une différenciation maîtrisée de ces politiques publiques en ruralité. Cette mise en œuvre sera caractérisée par une obligation de principe obligeant les auteurs du document d'urbanisme à détailler par territoire les orientations prises en les adaptant aux réalités propres aux espaces ruraux.

2.1. Petits bourgs et réserves foncières, les singularités de l'urbanisme en ruralité

Les représentations de la ruralité véhiculées dans l'espace public n'associent pas naturellement espaces ruraux et politiques en matière d'urbanisme et de logement. Ces premiers sont bien souvent cantonnés à la dualité formée par les hameaux et centre-bourgs. Dotées de stratégies d'urbanisme et de logement ambitieuses, les collectivités rurales ont bien souvent un rôle méconnu sinon ignoré. En effet, en réalité les territoires ruraux sont dotés de politiques d'urbanisme complexes adaptées à la réalité de chacun des territoires et de leurs caractéristiques. Il est alors essentiel de dresser un bref tableau des caractéristiques de l'urbanisme rural.

Pivot de ces politiques d'urbanisme en ruralité, les centres bourgs jouent un rôle décisif dans le développement des territoires ruraux. Repères cruciaux permettant de définir une approche foncière de l'espace, à travers les documents d'urbanisme, ils façonnent la protection des espaces naturels, l'organisation de la vie économique et les politiques de logement de proximité.

Aux côtés des centres bourgs, on retrouve un autre acteur majeur des politiques d'urbanisme : les hameaux. Ne bénéficiant pas de définition légale, comme rappelé par le récent rapport de l'Inspection générale de l'administration relatif à la différenciation⁶¹, les hameaux constituent des îlots construits en ruralité façonnant des solidarités décisives pour l'attractivité et le développement de l'activité de ces territoires. Leur intégration dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et les autres documents d'urbanisme n'est pas toujours aisée en raison d'un cadre juridique flou et d'une notion mal comprise des pouvoirs publics locaux.

Petits bourgs et hameaux sont ainsi les grands oubliés des politiques urbaines nationales de ces dernières années. En effet, l'habitat et l'urbanisme ruraux ont été souvent malmenés au cours des dernières décennies par le législateur. Reproduisant le modèle urbain consommateur d'espace et standardisant les campagnes tout en dévitalisant les centres bourgs, il n'en a malheureusement pas fait une donnée décisive des politiques adoptées. De plus en plus incités à accueillir de nouvelles populations, et donc à délivrer des permis de construire et à consommer de l'espace, les maires ruraux n'ont aujourd'hui pas les outils nécessaires pour mener une politique ambitieuse conciliant impératifs économiques et protection de l'environnement.

⁶¹ *Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales – enjeux et perspectives*, Inspection générale de l'administration, 30 juin 2021

Actions de réhabilitation, de rénovation et d'adaptation de l'habitat, cette politique devra pourtant relever des défis pluriels et décisifs pour l'avenir des territoires ruraux. L'urbanisme et le logement constituent ainsi des facteurs clés de l'attractivité d'un territoire et une condition *sine qua non* pour offrir la meilleure qualité de vie possible aux habitants des territoires ruraux. La pérennisation du patrimoine bâti, élément central de la richesse des communes rurales est également une garantie offerte pour la préservation de l'identité des territoires ruraux et la sauvegarde des terres agricoles.

Cependant, les politiques d'habitat et d'urbanisme en ruralité visent également à répondre à d'autres enjeux : lutte contre l'habitat indigne, condamnation de l'insalubrité des logements, promotion d'une politique d'habitat durable mais également interaction avec les réserves foncières. En effet, au sein des espaces ruraux situés dans l'orbite de pôles urbains, le développement de réserves foncières proches des zones d'activité constitue une problématique majeure pour les territoires ruraux peu denses situés à proximité. Dans le cadre de la mise en place de ces zones d'activité, les pouvoirs publics urbains font régulièrement le choix d'anticiper les constructions futures et constituent à ce titre des réserves foncières qui ne bénéficient pas aux territoires ruraux à proximité. Tout au long de cette mission, la multiplication de ces réserves a été désignée comme un véritable danger pour l'urbanisme rural. Cette problématique ne doit donc pas être ignorée.

Mesure n°33 – Majoration du montant de l'aide MaPrimeRénov' pour les habitants des territoires ruraux en situation de précarité énergétique

En 2021, près de 20% des ménages français se trouvaient en situation de précarité énergétique. Contrairement aux idées reçues, l'ADEME rappelait en 2019 que 35% de ces ménages vivaient en zone rurale⁶² et qu'un logement situé dans lesdites zones consommait en moyenne 33% d'énergie de plus qu'un logement de même taille situé dans une zone urbaine.

Aujourd'hui, les aides à la rénovation de l'habitat sont principalement destinées aux habitants des îlots urbains. Si en juin 2019, le ministère de la cohésion des territoires mettait à disposition des citoyens un guide intitulé : « Boîte à outils financiers, rénovation de l'habitat dégradé », l'année suivante le taux de recours aux aides à la rénovation de l'habitat restait bien plus élevé dans les territoires urbains.

Afin de mieux prendre en compte les besoins des territoires ruraux, la mission propose d'adapter les aides relatives à la rénovation de l'habitat aux réalités de ces territoires. Une majoration de 25% du montant des aides du dispositif MaPrimeRénov' relatives à l'isolation sera appliquée lorsque sont concernés les foyers vivants dans une zone rurale peu dense ou très dense. Ainsi, une aide MaPrimeRénov' pour une rénovation de l'isolation thermique extérieure accordée à un foyer aux ressources très modestes situé en zone rurale passera de 75 euros par m² à 93,75 euros⁶³.

⁶² *La transition énergétique en milieu rural*, Livre Blanc, EDF, juillet 2019

⁶³ *Guide des aides financières pour des travaux de rénovation énergétique dans des logements existants*, ADEME, août 2020

Mesure n°34 – Renforcement et valorisation du dispositif « prêt à taux zéro » (PTZ) dans les territoires ruraux par le biais d’une campagne nationale de communication ciblée.

Prorogé jusqu’au 31 décembre 2022 par le législateur, le dispositif prêt à taux zéro (PTZ) vise à favoriser l’accès au logement en zone rurale ou la réhabilitation de logements anciens dans ces mêmes territoires.

Accordé sous conditions de ressources à titre complémentaire d’un prêt principal, le PTZ permet bien souvent à des foyers ruraux d’accéder à la propriété grâce aux économies réalisées. Selon les chiffres du SGFGAS, les communes rurales – communes isolées non situées dans l’aire d’influence des pôles urbains – représentaient pourtant seulement 4% des PTZ en 2019 soit 3.970 prêts⁶⁴.

Dans le cadre du plan France Relance, le lancement d’une campagne de communication ciblée à destination des habitants des territoires ruraux ou des aspirants à l’installation dans lesdits territoires semble être essentiel. Mettant en lumière les modalités d’obtention du PTZ, cette campagne visera à inciter ces habitants à utiliser ce dispositif tout en permettant à la ruralité d’attirer de nouveaux habitants.

2.2. Un urbanisme rural marqué par une forte culture du logement individuel

Contrairement aux espaces urbains où la pression démographique a conduit à l’émergence, voire l’omniprésence dans les plus grands pôles, de solutions de logement collectif, les espaces ruraux sont marqués par l’empreinte du logement individuel.

La domination non-démentie du modèle pavillonnaire en matière de logement nous conduit à penser que la culture du logement ne semble n’avoir que peu évolué depuis les années 1960 selon l’INSEE. Ainsi, l’habitat individuel est d’autant plus fréquent que la commune est petite. Représentant 92% du parc de logement des communes rurales⁶⁵, le logement individuel est prégnant en ruralité invitant à construire des politiques publiques prenant en compte cette donnée essentielle.

Cette prévalence du logement individuel correspond aux aspirations des Français. Ainsi, 71% d’entre eux désignaient la maison individuelle comme étant leur logement idéal⁶⁶. Bien que ce modèle soit partiellement à réinventer pour tenir compte des enjeux contemporains en matière de changement climatique et de lutte contre l’étalement urbain, le logement individuel est une des clefs pour faire des territoires ruraux des territoires attractifs. Les jeunes actifs souhaitant fonder une famille sont ainsi régulièrement tentés par le déménagement en zone rurale sur ce fondement. La pandémie et les mutations en matière de travail à domicile n’ont fait qu’amplifier ce phénomène. Cependant, les règles d’urbanisme durcies ces dernières années ne

⁶⁴ *Bilan statistique de l’utilisation du PTZ*, Société de gestion du Fonds de garantie à l’accession sociale à la propriété (SGFGAS), 2020

⁶⁵ *Tableaux de l’économie française*, Insee, Édition 2020

⁶⁶ *Sondage – Quel logement idéal pour les Français*, Le Figaro & Century21, 9 juillet 2018

permettent pas toujours l'accueil de nouvelles familles et la construction de nouveaux logements. Les maires se trouvent alors au milieu du gué entre contraintes environnementales et aspirations des habitants, actuels et futurs.

Dans le sillage de la forte culture du logement individuel, les logements sociaux constituent un angle mort de la politique du logement en zone rural. Ainsi, les logements sociaux individuels sont coûteux et peu rentables pour les communes rurales. Les investissements consentis par les bailleurs sociaux sont alors rares et le mouvement de regroupement des logements sociaux individuels en logements collectifs pénalise les communes rurales à ce titre en favorisant la concentration desdits logements dans les grandes aires urbaines. Les habitants ne disposant pas des moyens financiers adéquats ont alors difficilement accès aux logements et par conséquent à l'emploi dans les territoires ruraux.

En parallèle, les espaces ruraux font face à une importante vacance de logements au sein des bourgs et hameaux. On recense ainsi environ 3 millions de logements vacants au niveau national, soit 8 % du volume de logement global⁶⁷. 25% des logements vacants en France sont situés dans des communes rurales. Cette vacance implique alors une dégradation des bâtiments non-occupés allant jusqu'à des ruines partielles. Elle a par conséquent un coût social mais surtout économique pour la commune qui, bien souvent, n'a pas les moyens de rénover ces logements. La lutte contre la vacance se transforme alors en un combat en faveur de l'attractivité du village pour éviter de voir le cœur du bourg être progressivement dévitalisé.

En raison de leurs caractéristiques démographiques, les territoires ruraux restent particulièrement adaptés au développement de structures d'habitat destinées aux personnes retraitées, qui sans souffrir de perte d'autonomie, ont le désir de revenir vivre dans des résidences dotées de services collectifs, à proximité d'un centre-bourg et de ses commodités. Réussir à mettre en œuvre une politique du logement adaptée aux réalités rencontrées par nos aînés ainsi que par les personnes en situation de dépendance est donc un défi structurant pour l'avenir des territoires ruraux. Véritables acteurs du lien social dans les communes rurales, détenteurs de la mémoire de ces bourgs mais également d'une partie conséquente du pouvoir d'achat, les personnes retraitées doivent pouvoir vivre en ruralité dans les meilleures conditions. C'est un des critères de la réussite des communes rurales.

2.3. Des politiques régies par des documents d'urbanisme complexes et dotés d'une procédure d'élaboration contestée

Principale incarnation des politiques d'urbanisme pour les pouvoirs publics, les documents d'urbanisme sont aujourd'hui au cœur de la vie des communes rurales et de leurs stratégies en matière de logement, d'habitat et de préservation des espaces naturels.

Ayant de multiples visages, qu'il s'agisse des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des plans locaux d'urbanisme (PLU) ou des plans locaux d'urbanisme

⁶⁷ 37 millions de logements en France au 1^{er} janvier 2020, Céline Arnold, Insee, 8 décembre 2020

intercommunal (PLU(i)), les documents d'urbanisme sont dotés d'une procédure d'adoption complexe courant sur de nombreuses années et ne permettant pas toujours de prendre en compte les évolutions que le territoire connaît : évolution de l'activité économique, changement d'affectation de terrains, constitution de réserves foncières en périphérie, etc...

Tout au long de notre mission, nous avons pu constater que ces documents sont la cible de critiques variées. La lourdeur des procédures d'adoption des documents est mal vécue par les élus ruraux notamment sur les sujets environnementaux. Ainsi, pour les projets publics comme privés, le renforcement des exigences complique fortement les projets, indépendamment de leur taille. Les élus vivent particulièrement mal ces contraintes lorsqu'elles retardent de plusieurs mois, voire font échouer, des projets créateurs d'emplois et d'activité économique, mais également des projets de production d'énergie renouvelables à l'image de certains projets éoliens. De plus, le développement des projets ENR en ruralité prend insuffisamment en compte les avis des élus ruraux et ne permet pas de compensation financière suffisante pour les collectivités territoriales en contrepartie des investissements lourds réalisés par ces dernières ou de la contrainte créée pour le territoire, ses paysages et ses habitants.

Mesure n°35 – Renforcement des prérogatives des conseils municipaux dans le cadre de l'installation de projets ENR

Aujourd'hui, pour des raisons évidentes, une majeure partie des projets d'infrastructures ENR est située dans une zone peu dense ou très peu dense. Ainsi, 85% de la puissance éolienne française est localisée dans des communes de moins de 2000 habitants⁶⁸.

Pourtant, les collectivités rurales ont bien souvent du mal à faire entendre leurs voix lorsque des porteurs de projet décident d'implanter une infrastructure ENR sur un territoire donné. En effet, malgré la possibilité d'adopter des délibérations émettant un avis défavorable au projet ou l'existence d'une procédure d'enquête publique, les collectivités ont bien souvent le sentiment d'être ignorées et de ne pouvoir faire entendre leurs voix.

Afin de revaloriser leur rôle, la mission recommande donc que lorsqu'un projet ENR soumis à enquête publique fait l'objet d'une délibération émettant un avis défavorable au sujet de ladite installation dans plus de 66% des communes concernées territorialement par le projet ENR, celui-ci ne pourra voir le jour sauf exceptions (e.g. motif d'intérêt général déterminant).

L'intégration des changements qu'un territoire rural connaît dans les documents d'urbanisme est longue et ne permet pas de répondre de manière réactive aux besoins du territoire et de ses acteurs. Enfin, ces documents ont un coût notable pour les collectivités et nécessitent bien souvent une expertise importante. À ce titre, les communes rurales rencontrent bien souvent d'importantes difficultés dans la rédaction

⁶⁸ *Registre national des installations de production et de stockage d'électricité*, data.gouv.fr, 2021

des documents d'urbanisme tant pour financer lesdites rédactions que pour mobiliser les expertises requises par de tels documents.

Mesure n°36 - Création d'un diagnostic triennal d'urbanisme facilitant la révision des documents d'urbanisme

Les acteurs rencontrés tout au long de la mission ont déploré les lourdeurs et lenteurs inhérentes à la procédure de révision des différents documents d'urbanisme (SCoT, PLU et PLU(i)).

L'analyse triennale de compatibilité des documents d'urbanisme avec les normes supérieures mise en place par l'ordonnance du 17 juin 2020 constituait un premier pas de terme de coordination. Elle permettait ainsi d'acter la cohérence et la compatibilité des normes d'urbanisme mais également de les rendre compatibles si besoin via une procédure simplifiée.

La mission recommande que cette analyse triennale s'accompagne d'un diagnostic approfondi et réactualisé de la situation des principales données disponibles en matière d'urbanisme (consommation foncière, étalement urbain ou encore évolutions des zones forestières et agricoles) afin de rendre tangibles les réalités des territoires dans les documents d'urbanisme. Là où l'analyse visait à rendre compte de la compatibilité du document avec l'environnement juridique existant et avec les normes supérieures d'urbanisme, le diagnostic permettra d'apporter une vision actualisée du territoire en complément.

Attention, un bémol existe néanmoins, un tel diagnostic demande une expertise aux petites collectivités ce dont elles ne disposent pas toujours. Elles pourront s'appuyer sur l'ANCT en matière d'ingénierie. L'importance pour les élus et les acteurs de bénéficier de documents d'urbanisme actualisés plus rapidement qu'actuellement nous invite donc à formuler cette recommandation.

Mesure n°37 – Améliorer le dialogue entre les auteurs des documents d'urbanisme au niveau local

Aujourd'hui, les SCoT et les PLU(i) apparaissent comme étant les pivots de la planification en matière d'urbanisme. En 2020, 86% du territoire français était couvert par des SCoT et 50% des intercommunalités étaient dotées de la compétence PLU(i)⁶⁹.

Pourtant les instances de dialogue réunissant les auteurs de ces documents clefs sont aujourd'hui assez rares. À l'exception de la conférence territoriale de l'action publique de l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales ou de la réunion d'examen conjoint des personnes publiques associées prévue à l'article L. 153-34 du

⁶⁹ *Articuler SCoT et PLU(i), guide juridique et méthodologique*, Assemblée des communautés de France, février 2020

code de l'urbanisme, les opportunités d'échanger et de développer des synergies bénéfiques sont assez rares.

La mission propose donc de développer des outils mutualisés de partage de données entre les différents élus auteurs de ces documents. Cette mutualisation pourra notamment prendre la forme d'une méthodologie commune dans l'élaboration des éléments retenus par ces documents (consommation foncière, densification, identification des patrimoines naturels). Cette mesure pourra prendre la forme d'une circulaire afin de laisser aux collectivités la possibilité de mettre en œuvre des outils adaptés à la réalité de chaque territoire.

Si la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme est donc vivement contestée, les principes clés en matière de l'urbanisme ne sont pas exempts de critique. Ainsi, l'application du principe « 0 artificialisation des sols » est très mal accueillie par ces élus, qui y voient un frein au développement du monde rural. En effet, là où les aires urbaines ont pu créer des réserves foncières, les territoires ruraux voient leur développement être stoppé par ce principe qui leur paraît être trop uniforme et d'application systématique. Une meilleure prise en compte des singularités des espaces ruraux dans leur développement foncier est donc attendue par les élus et les acteurs de l'urbanisme afin de permettre au monde rural de bénéficier des meilleurs outils pour renforcer son attractivité et son développement.

Mesure n°38 – Renforcer l'autonomie réglementaire des communes et des EPCI concernant les constructions relevant de l'article R.421-2 du code de l'urbanisme

Le pouvoir réglementaire des communes et des EPCI est un axe clé du développement de politiques différenciées visant à prendre en compte les singularités de la ruralité. À ce titre, pour bâtir des politiques agiles, un renforcement de leurs prérogatives en matière d'urbanisme semble à privilégier. Les lourdeurs doivent être évitées et la mise en place de stratégies d'urbanisme ambitieuses être simplifiée.

Dans ce cadre, cette mission recommande de laisser aux communes et aux EPCI, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, la possibilité d'indiquer dans les documents d'urbanisme locaux (PLU et PLU(i)), les caractéristiques (taille, matériaux, lieu d'implantation) des constructions dispensées de toute formalité au titre de l'article R. 421-2 du code de l'urbanisme en raison de leur nature ou de leur très faible importance. Cette possibilité connaîtra néanmoins une série d'exceptions : elle ne sera pas possible lorsque ces constructions sont implantées dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable, dans les abords de monuments historiques ou dans un site classé ou en instance de classement.

Afin de simplifier la mise en œuvre de cette mesure, un référentiel, préparé par les administrations placées sous la direction du secrétariat d'État à la ruralité, sera mis à disposition des élus afin qu'ils puissent identifier rapidement les constructions visées par l'article R. 421-2.

Enfin, nous nous interrogeons sur la pertinence du maintien de l'obligation de couverture de l'ensemble du territoire national en SCoT. À l'heure où toutes les communes appartiennent désormais à une intercommunalité et que ces EPCI ont atteint une taille critique, les élus rencontrés ont émis un souhait : celui que soit rétabli le PLU(i) valant SCoT.

Mesure n°39 - Revenir à la logique selon laquelle les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU(i)) valent schémas de cohérence territoriale (SCoT)

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) couvrent bien souvent des zones géographiques vastes et visent à fixer des règles communes aux différents acteurs de l'urbanisme dans ce territoire. Ils ne sont pas faits pour prendre en compte les spécificités particulières de chaque territoire composant l'ensemble géographique couvert par le schéma. Parallèlement, le PLU(i) permet à l'échelle d'un EPCI de préciser les règles applicables en matière d'urbanisme ainsi que le zonage pour un territoire plus réduit tout en fixant des règles communes pour les collectivités membres de l'intercommunalité.

Plus détaillé, le PLU(i) permet donc de tenir compte des singularités des espaces ruraux. À ce titre, la mission propose de revenir au principe selon lequel un PLU(i) vaut SCoT. La réinstauration de ce principe permettra de mieux adapter les documents d'urbanisme aux caractéristiques locales tout en évitant les problématiques de compatibilité avec le SCoT.

2.4. Des politiques d'aménagement du territoire insuffisamment adaptées à la ruralité

Relevant en partie de l'urbanisme et de l'habitat, les politiques d'aménagement du territoire sont décisives pour l'avenir des espaces ruraux. Ancrer ces territoires dans le monde de demain en alliant développement durable et attractivité économique tout en conjuguant au présent les besoins et attentes de la ruralité et de ses habitants relève du défi pour les pouvoirs publics.

À ce titre, plusieurs enjeux s'avèrent être essentiels. Premièrement, la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire ambitieuse synonyme d'épanouissement économique du territoire : infrastructures de transport adaptées aux réalités de la ruralité, équipements innovants permettant d'organiser diverses manifestations ou encore développement d'outils de maîtrise foncière permettant d'esquisser les contours de la ruralité de demain. Économiquement, la politique d'aménagement du territoire est ainsi déterminante. Aujourd'hui la ruralité souffre d'un manque de moyens accordés aux communes rurales pour mener une politique d'aménagement du territoire digne de ce nom là où les communes composant les pôles urbains – ou proches de ces derniers – bénéficient de ressources fiscales abondantes facilitant l'émergence de projets novateurs. Il est alors urgent d'accompagner le principe de libre administration, de nature constitutionnelle, d'une véritable politique de moyens financiers afin de permettre aux communes rurales de mener les projets nécessaires au même titre que leurs homologues urbaines.

Bâtir la politique d'aménagement des territoires ruraux de demain c'est aussi prendre la mesure de l'urgence climatique. Les territoires agricoles sont parmi les premiers à avoir tout de suite saisi le caractère urgent du défi climatique. Néanmoins, si elles ne manquent pas d'initiatives et de projets, les communes rurales voient leurs actions freinées par un déficit d'expertise sur les questions environnementales notamment en raison de la complexité normative qui règne en la matière. Dans cette perspective, le transfert optionnel de la compétence aux EPCI rurales doit permettre aux territoires ruraux de bénéficier du niveau idoine d'expertise afin de construire des politiques résolument vertes.

Mesure n°40 - Création de l'Agence nationale pour la rénovation rurale (ANRR)

Établissement public à caractère industriel et commercial, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) finance et accompagne la transformation de quartiers en espaces urbains depuis 2003. Si on doit se féliciter de l'apparition d'un tel outil en zone urbaine, le patrimoine rural n'est pas doté d'un tel acteur. Déplorant la multiplication des dents creuses et le manque de moyens pour entretenir le bâti de leurs communes, les élus ruraux appellent de leurs vœux une refonte de la politique de réhabilitation des logements et des bâtiments en zone rurale.

Dans ce cadre, la mission propose la création d'une Agence nationale pour la rénovation rurale (ANRR), en charge du pilotage du Programme national de rénovation en ruralité (PNRR), placée sous l'autorité du secrétariat d'État à la ruralité.

Là où l'ANRU bénéficie aujourd'hui d'une enveloppe de 12 milliards d'euros, ce programme sera abondé à hauteur de 6 milliards d'euros par Action logement, l'Union sociale pour l'habitat et l'État. L'ANRR visera à lutter contre la vétusté du patrimoine non bâti, à permettre la réhabilitation des logements en zone rurale et à lutter contre la précarité énergétique. Cette agence pourrait également prendre la forme d'un fonds, à l'image du Fonds friches, ou d'une agence réunifiée avec l'ANRU.

Mesure n°41 - Insertion d'un critère « ruralité » dans les contrats de la commande publique

Les contrats de la commande publique constituent aujourd'hui un outil précieux pour impulser ou relayer certaines politiques publiques. La présence de plus en plus récurrente d'une clause environnementale lors de l'attribution des marchés publics témoigne de cette tendance. En 2020, 18% des marchés publics comprenaient ainsi une telle stipulation contre 6,7% en 2013⁷⁰. Aujourd'hui, la promotion d'une économie responsable et circulaire passe donc par la commande publique à l'image des exigences récentes posées par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ou des dispositions de l'article R. 2152-7 du code de la commande publique.

⁷⁰ *Bilan annuel*, Observatoire économique des achats publics, 2020

Dans cette perspective, l'instauration optionnelle d'une clause ruralité dans les contrats de la commande publique conclus par les EPCI ruraux situés dans les zones peu denses ou très peu denses est recommandée par la mission afin de faire du respect des spécificités de ces territoires une priorité.

L'article R. 2152-7 du code de la commande publique serait ainsi amendé en ajoutant au 2° a) la mention suivante : « la prise en compte des besoins propres aux territoires ruraux ». Cet ajout permettrait aux acheteurs publics de formuler des critères prenant en compte les spécificités de la ruralité à l'occasion de l'attribution du contrat au soumissionnaire. Ces besoins propres pourront alors relever de la protection de l'écosystème rural, de la réhabilitation des bâtiments ou encore de l'aménagement du territoire.

Nouvelle rédaction de l'article R. 2152-7 du code de la commande publique

Pour attribuer le marché au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde :

1° Soit sur un critère unique qui peut être :

a) Le prix, [...] ;

b) Le coût [...] ;

2° Soit sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix, du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Il peut s'agir des critères suivants :

a) La qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal, **la prise en compte des besoins propres aux territoires ruraux** ;

b) Les délais d'exécution [...] ;

c) L'organisation [...].

D'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution.

Les critères d'attribution retenus doivent pouvoir être appliqués tant aux variantes qu'aux offres de base.

À ce titre, les aménités sont un atout majeur du développement des territoires ruraux. Ce sont « les attributs, naturels ou façonnés par l'homme, liés à un territoire et qui le différencient d'autres territoires qui en sont dépourvus »⁷¹.

Prises en compte depuis de nombreuses années au niveau urbain, les aménités rurales ne le que depuis 2021⁷². Elles consistent à faire des paysages, des grands

⁷¹ OCDE, 1996

⁷² *Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique – Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture*, Marie-Louise Simoni et al, avril 2021

espaces, de la nature ou de la tranquillité des éléments fondamentaux de la ruralité. Avec le développement du tourisme vert et les mobilités résidentielles récentes vers les campagnes, il apparaît que l'existence d'un patrimoine naturel de qualité joue un rôle grandissant dans l'attractivité d'un territoire. Elle conduit également à l'apparition de nouvelles activités économiques décisives pour la ruralité.

Toutefois, il apparaît que malgré les efforts qui y ont été consacrés, ces aménités souffrent d'une définition peu précise des éléments qui la compose et que les actions publiques ne s'appuient pas suffisamment dessus. Le développement des territoires ruraux passe par une valorisation des attributs naturels de la ruralité. Les collectivités rurales doivent par conséquent disposer de moyens et d'outils suffisants pour les mettre en lumière.

Mesure n°42 : Mieux définir les éléments composant les aménités rurales

Afin de mieux valoriser les projets relatifs aux aménités rurales, la mission propose que soit posé clairement l'encadrement juridique de la notion d'aménités rurales. Cette catégorie pourrait être composée entre autres des paysages, de la faune, de la flore, de tout élément naturel qui caractérise les territoires ruraux ou encore de tout attribut innovant qui conduit à valoriser ce patrimoine et à le mettre en avant.

Enfin, il est primordial d'améliorer la coordination en matière d'aménagement du territoire afin de faire des synergies naissantes de véritables atouts pour la ruralité. Ainsi, sur de nombreux sujets d'aménagement du territoire (équipements culturels et sportifs, mobiliers urbains, infrastructures routières de proximité), les plus petites communes ne disposent pas d'outils permettant quotidiennement d'entretenir des relations denses et fructueuses. La création au niveau des EPCI ruraux d'une conférence de l'aménagement du territoire de proximité permettrait aux projets voyant le jour de répondre aux demandes de l'ensemble des citoyens habitants dans les communes à proximité. Le temps des politiques territoriales de chapelle est révolu.

3. Revitalisation économique et attractivité des territoires ruraux

Marqués par une forte prééminence historique des secteurs agricole et industriel, les territoires ruraux sont traditionnellement qualifiés de « greniers à blé » français là où les espaces urbains incarnent la mondialisation de l'économie dans des territoires jugés attractifs où les infrastructures offrent de réelles opportunités d'installation et de développement de projets en matière de services. Derrière cette économie aux contours dessinés à grand renfort d'idées reçues et de clichés, quelle est la réalité du tissu économique dans les communes rurales ?

3.1. Une politique économique caractérisée par des dispositifs variés à destination de la ruralité

Si ce rapport ne vise pas à faire un panorama exhaustif des politiques économiques mises en place à destination des territoires ruraux, un certain nombre de rappels se révèlent néanmoins nécessaires. En effet, une série d'outils ont été conçus par les pouvoirs publics locaux et nationaux pour accompagner les différents territoires ruraux.

Au premier rang de ces dispositifs figurent les zones de revitalisation rurales, les fameuses ZRR. Les entreprises souhaitant s'implanter dans de telles zones bénéficient à ce titre d'une série d'exonérations fiscales et financières sur l'impôt sur les sociétés, sur la contribution économique territoriale (CET) pour cinq années maximums ou encore sur la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB). Si aujourd'hui 13.902 communes composant 456 intercommunalités sont classées en ZRR en fonction de la densité de leur population et de leur revenu par habitant, à partir du 31 décembre 2022, le dispositif cessera d'exister. Construit autour d'un zonage imparfait, cette aide fiscale est régulièrement critiquée pour son absence de lisibilité et sa complexité. Néanmoins, ce dispositif clé pour le dynamisme économique du monde rural. Les acteurs rencontrés tout au long de la mission n'ont cessé d'appeler à son maintien.

Ces ZRR sont accompagnées par les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (ZORCOMIR). Avec plus de 25% des habitants en milieu rural qui vivent dans une commune dépourvue de tout commerce, ces zones visent à favoriser le maintien et la création d'entreprises commerciales sur ces territoires. C'est dans ce cadre que le législateur, via l'article 110 de la loi de finances du 28 décembre 2019 pour 2020, a créé ces ZORCOMIR permettant aux collectivités d'instaurer des exonérations pérennes partielles ou totales de CFE, CVAE, TFPB.

Mesure n°43 - Pérenniser le dispositif ZRR et le décliner en fonction de la densité d'habitants afin d'améliorer son efficacité

Bien que souffrant d'un zonage difficilement lisible et d'une complexité excessive, les zones de revitalisation rurale ont été qualifiées de dispositif primordial pour l'avenir de la ruralité et son attractivité par les différents acteurs rencontrés tout au long de cette mission. Il s'agit d'un des seuls outils offrant un avantage potentiel pour attirer des entreprises dans ces territoires plutôt que dans les aires urbaines.

Malgré cette importance, les ZRR sont régulièrement menacées d'extinction en raison des défauts évoqués plus haut. La pérennisation et l'adaptation du dispositif sont expressément demandées.

La mission recommande par conséquent de maintenir les ZRR en les rendant plus efficaces et en concentrant certains dispositifs d'aide sur les territoires les plus fragiles. Ce maintien se traduirait par une pérennisation du cadre juridique actuel des ZRR tout en y intégrant des sous-zonages (ZRR1/ZRR2/ZRR3) comprenant des avantages fiscaux différenciés. Ces nouvelles zones pourraient être délimitées sur la base du critère de la densité démographique. Ce critère principal pourrait être accompagné de critères secondaires à l'image de la distance géographique avec l'aire urbaine la plus proche.

À côté de ces zonages fiscaux, une série d'aides dans le domaine de l'aménagement du territoire vise à soutenir les économies rurales. Ainsi, le fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) apporte le soutien financier de l'État, en investissement comme en fonctionnement, aux projets structurants de l'aménagement du territoire à l'image jusqu'en décembre 2020 du financement de la prime d'aménagement du territoire (PAT) réservée aux entreprises. Les pôles ruraux d'excellence (PER) constituaient un autre dispositif visant à soutenir la vitalisation des territoires ruraux en matière d'emploi mais ils ont vite été abandonnés en raison de leur dépendance aux volontés politiques locales.

Ce rapide tour d'horizon nous conduit à tirer un certain nombre d'enseignements relatifs aux aides publiques accessibles aux acteurs économiques dans les territoires ruraux :

- Les dispositifs restent bien souvent bâtis en administration centrale selon une logique descendante. L'absence d'évaluation et d'adaptation de ces outils aux réalités des territoires ruraux est problématique ;
- La logique de moyens semble primer sur la logique de résultats ;
- Les vagues d'appels à projets sont caractéristiques des dispositifs d'aide économique en ruralité donnant l'impression que l'action publique en la matière ne s'inscrit pas sur le temps long.

Visant à prendre en compte les singularités des espaces ruraux, ces politiques économiques d'aide et de soutien aux acteurs façonnent donc l'économie de ces territoires.

Mesure n°44 – Faciliter la délégation optionnelle de la compétence développement économique au département quand un motif d'intérêt général local le justifie

On le sait depuis la fin de la clause générale de compétences, c'est la région qui est compétente en matière de développement économique. Cependant, l'entrée en vigueur de la loi NOTRe le 7 août 2015 puis l'émergence des nouvelles régions en janvier 2016 ont contribué à un éloignement de l'action publique en termes de développement économique. Bien que souvent efficace, l'échelon régional s'est

également révélé parfois peu adapté pour proposer des solutions locales : fermeture de petites usines, faillite d'abattoirs, modernisation d'équipements économiques de proximité, etc...

À ce titre, le département semble être l'échelon adapté pour concilier proximité et moyens financiers suffisants dans le cadre d'une politique de développement économique de la ruralité.

Afin de proposer une action publique différenciée dans les territoires ruraux, la mission propose donc de permettre une délégation optionnelle de la compétence « Développement économique » au département quand un motif d'intérêt général local le justifie. Une délibération du conseil régional à ce sujet permettra cette délégation.

3.2. Une économie rurale dépendante des secteurs agricole et industriel

S'il convient de déconstruire les représentations stéréotypées que véhicule la ruralité, le caractère agricole et industriel de l'économie rurale n'est pas un fantasme. Ainsi, là où les secteurs primaire et secondaire représentaient près de 10% des emplois en zone urbaine en 2017, ces mêmes secteurs d'activité représentaient plus de 30% des emplois dans les territoires ruraux autonomes très peu denses. Ces activités jouent donc un rôle essentiel dans l'économie de ces espaces. Néanmoins, la nature des activités dépend alors des ruralités. Dans le monde agricole, les exploitations sont aussi nombreuses que variées : polyculture en Occitanie, élevage dans le Limousin ou encore cultures céréalières dans l'Orléanais.

Dans les industries, cette diversité caractérise également l'économie rurale. Les anciens bassins d'emploi sidérurgiques de l'Est et du Nord de la France doivent ainsi être distingués des importants sites de l'industrie du cuir que l'on trouve dans le Périgord-Limousin. Bien que les usines traditionnelles restent des maillons forts de la chaîne de production dans le domaine automobile ou de l'électroménager en dépit des différentes délocalisations passées et présentes, ce bref panorama illustre la richesse du secteur industriel en ruralité.

Les territoires ruraux apparaissent régulièrement dans le débat public comme des zones touchées par un taux de chômage important lié à différents épisodes économiques : fermeture d'usines, départ de services publics, attrition des services de proximité. Cependant, cette affliction présumée doit être fortement nuancée. Ainsi, comme le rappelle France Stratégie de nombreux territoires ruraux peuvent témoigner de bonnes performances en termes d'emploi⁷³. C'est le cas par exemple de la Lozère, territoire souvent nommé parmi les plus ruraux de France, qui présentait en 2018 un taux de chômage inférieur à 6% entrant ainsi dans la caste enviée des territoires en situation de plein-emploi.

Si les emplois publics sont répartis de manière homogène entre les différents espaces ruraux et urbains⁷⁴ tout comme les commerces ou les emplois du secteur du bâtiment, le fossé se creuse dans les services proposés aux entreprises. Ces emplois

⁷³ Note n°93,, Coline Bouvart & Vincent Donne, France Stratégie, juillet 2020

⁷⁴ 30% des emplois en territoire rural autonome très peu dense contre 35% en espace urbain

représentaient ainsi seulement 8 à 10% des emplois existants en zone rurale contre 20% dans les zones urbaines et 12% dans les espaces ruraux sous forte influence d'un pôle urbain illustrant le fossé séparant espaces ruraux et urbains dans leurs capacités à attirer les porteurs de projets et les acteurs innovants.

Mesure n°45 – Autoriser les collectivités à procéder à une délégation de compétences au profit d'une chambre consulaire pour un projet structurant

Les délégations de compétence à des acteurs n'étant pas des collectivités sont aujourd'hui rares voire inexistantes dans l'organisation juridique française. Pourtant, différents acteurs ayant des missions d'intérêt public à l'image des chambres consulaires pourraient très bien être des relais précieux de l'action publique dans les territoires.

Les chambres d'agriculture, les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI) jouent ainsi un rôle décisif dans le développement économique des territoires ruraux.

Ce rapport invite à élargir le principe de délégation de compétences en permettant aux collectivités qui le souhaitent de déléguer une compétence spécifique à une chambre consulaire « *pour un projet structurant* ». Les critères pour déterminer ce caractère structurant pourront être les suivants : dimension économique du projet, engagement en matière de création ou de sauvegarde d'emplois mais également de l'existence d'une mission d'intérêt général. Cette délégation devra être autorisée par l'organe délibérant de la collectivité compétente.

3.3. Des freins polymorphes au développement économique des espaces ruraux et à leur attractivité

Selon une récente étude du professeur Bourdeau-Lepage⁷⁵, l'attractivité des territoires ruraux doit être analysée à double titre : les facteurs *hard* d'attractivité et le *soft power*⁷⁶ rural.

Là où les facteurs classiques, dits *hard*, d'attractivité correspondent à l'accessibilité au marché, la disponibilité en capital humain (qualification et volume, diversité, productivité des travailleurs), le niveau et la densité d'équipements, les infrastructures de transport, l'immobilier d'entreprise (prix, qualité et la disponibilité de surfaces de différents types), la présence d'autres activités (activités de service), ou encore le cadre institutionnel, le *soft power* rural s'appuie sur la notion du bien-être des habitants : les aménités naturelles, les aménités sociales comme la présence d'associations et de manifestations culturelles ou encore les aménités historiques à l'image du patrimoine.

⁷⁵ Numérique, bien-être et attractivité des territoires ruraux, Lise Bourdeau-Lepage, CNFPT

⁷⁶ Déclinaison de la théorie du soft power théorisée par Joseph Nye - *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, 2004

Si l'attractivité *soft* des territoires ruraux est indéniable, la capacité d'attraction de ces derniers selon les critères classiques, évoqués ci-dessus, connaît des freins indéniables. Ainsi, l'installation de commerces ou d'activités économiques nouvelles souffre du manque relatif d'offre de formations en zone rurale. Ainsi, la disparition de BTS de proximité adaptés aux filières locales illustre parfaitement l'un des maux touchant le capital humain en ruralité. Nous y reviendrons mais les infrastructures de réseaux lacunaires notamment en matière de mobilité conduisent également aussi à une perte d'attractivité des territoires ruraux. L'obligation cumulative d'être détenteur du permis de conduire et d'être propriétaire d'un véhicule afin de se déplacer et de pouvoir exercer une activité économique est un véritable frein couplé à l'absence de services alternatifs de mobilité et de proximité.

Le déficit d'équipements sportifs, culturels ou même d'outils permettant de porter des projets (pépinières, incubateurs, services bancaires) est également un frein majeur ne permettant pas aux territoires ruraux d'être pleinement attractifs. L'enclavement numérique ne peut pas être ignoré en dépit des différentes politiques prometteuses mises en place et reste un frein essentiel à l'attractivité d'un territoire à l'heure d'une économie mondialisée comme l'a rappelé les conclusions du projet européen BRRISE⁷⁷. Ce projet mettait en lumière l'importance de la qualité de l'offre de santé dans l'attractivité d'un territoire comme évoqué précédemment dans ce rapport.

Conséquences directes de ces obstacles structurels, le nombre d'emplois qualifiés est bien inférieur à celui des espaces urbains et par extension le pouvoir d'achat des habitants des territoires ruraux s'est progressivement dégradé. Si l'économie rurale souffre de maux réels, il faut rappeler que certains voyants restent verts. L'économie rurale connaît à ce titre un taux de chômage chez les jeunes plus faible que dans les territoires urbains. Ainsi, pour les jeunes de 18 à 24 ans, il atteignait 25,1% contre 27,1% et 13,8% contre 16,8% pour les jeunes âgés de 25 à 29 ans⁷⁸. S'il existe différents facteurs contribuant à une perte d'attractivité des espaces ruraux au profit des zones urbaines et périurbaines, la ruralité a cependant su résister en offrant de meilleures garanties d'insertion professionnelle à ses jeunes.

La répartition des catégories socioprofessionnelles selon les types d'espaces permet de mieux appréhender ce diagnostic. Ainsi, la part des cadres et des professions intermédiaires augmente au fur et à mesure qu'on se rapproche des territoires sous forte influence d'un pôle urbain et au détriment des espaces ruraux. Dans les communes rurales plus éloignées des pôles, les emplois offerts correspondent davantage à des emplois peu ou pas qualifiés souvent liés au secteur industriel. En d'autres termes, si elle reste dynamique, l'économie des territoires ruraux est en partie dépendante des secteurs primaire et secondaire.

Si le rural périurbain reste attractif, avec une hausse annuelle de près d'1% de sa population par an entre 2007 et 2017, s'appuyant notamment sur la poursuite de la

⁷⁷ *Evaluer le bien-être sur un territoire. Comprendre pour agir sur les facteurs d'attractivité territoriaux*, Projet BRRISE, 2020

⁷⁸ *La place des jeunes dans les territoires ruraux*, Danielle Even et Bertrand Coly, Conseil économique, social et environnemental, janvier 2017

périurbanisation, le rural autonome très peu dense ne bénéficie pas d'un tel succès. Ainsi, la population dans les zones rurales peu denses stagne sur ces dix années selon les chiffres de l'INSEE. Néanmoins, signe prometteur, en 2017, 712.000 urbains étaient venus s'installer dans les espaces ruraux là où 622.000 ruraux faisaient le chemin inverse. Dans cette perspective, Gérard-François Dumont lors de son audition dans le cadre de cette mission, nous rappelait que le solde migratoire de la région parisienne est négatif. L'Île-de-France voit ainsi 50.000 personnes partir chaque année. Néanmoins, 39,5% de ces urbains rejoignent un espace périurbain, preuve de la limite de l'attractivité des zones rurales peu denses. Il convient donc de poser un regard nuancé sur l'attractivité des zones rurales notamment en matière démographique.

En dépit d'atouts indéniables, les territoires ruraux souffrent donc de certains maux grevant leur attractivité et participant au creusement du fossé les séparant des espaces urbains et périurbains.

Mesure n°46 - Abaisser les seuils relatifs à la taille des projets pouvant faire l'objet d'une saisie du préfet dans le cadre de sa faculté de suspension de la création de grandes surfaces

Dans les zones couvertes par une opération de revitalisation du territoire (ORT), les préfets de département peuvent désormais décider de suspendre⁷⁹ les projets de grandes surfaces en périphérie pendant une durée de trois ans depuis la promulgation le 23 novembre 2018 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Ces moratoires, visant à protéger le commerce de proximité et les centre-bourgs, ont été validés par la jurisprudence récente du Conseil d'État⁸⁰.

Encadrée par l'article L. 752-1 et suivants du code de commerce, cette faculté est complémentaire des stratégies locales d'aménagement commercial inscrites dans les projets de territoire des documents d'urbanisme. Aujourd'hui, les 1° à 5° et 7° de l'article L. 752-1 du code de commerce listent les projets pouvant faire l'objet de la faculté évoquée à l'article L. 752-2-1 du même code.

Cette mission propose d'abaisser le seuil où cette faculté est ouverte à 800 m² dans le cas de la création d'une activité ou de l'extension d'une surface de vente d'un magasin de commerce de détail ayant déjà atteint le seuil de 1000 m² (1°, 2°, 4° et 5°) et à 1.500 m² dans le cas où le projet correspond à un changement d'activité (3°).

Mesure n°47 – Abaissement du seuil de passage devant la CDAC pour tout projet de création ou d'extension d'une surface de vente à 400 m² en milieu rural

Le droit en vigueur consacre l'obligation pour toute création ou extension d'une surface de vente supérieure à 1.000 m², ou sur décision de la collectivité à 300 m², d'obtenir

⁷⁹ Voir circulaire du 31 octobre 2019 sur la faculté de suspension, par arrêté préfectoral, de la procédure devant les commissions départementales d'aménagement commercial

⁸⁰ Conseil d'État, 4ème chambre, n°434918, 2 août 2021

l'obtention préalable d'une autorisation administrative délivrée par la commission départementale d'aménagement commercial (CDCAC).

Placée sous l'autorité du préfet, la CDAC est composée de 7 élus, de 4 personnalités qualifiées issues du monde de la consommation et de l'aménagement du territoire et de 3 personnalités qualifiées issues des chambres consulaires. Elle est un acteur précieux permettant la prise en compte des réalités des territoires ruraux.

La mission propose donc de renforcer son rôle en abaissant le seuil de passage devant elle à tout projet de création ou d'extension d'une surface de vente supérieure à 400 m².

3.4. L'existence d'écosystèmes économiques ruraux singuliers

Les économies des territoires ruraux sont marquées par des singularités fortes vis-à-vis des espaces urbains mais les différentes ruralités présentent également de fortes disparités entre elles, symbole d'une ruralité plurielle qui ne saurait être réduite à un seul schéma économique prédéterminé.

L'ensemble des territoires ruraux est marqué par le rôle clé joué par l'artisanat. Ainsi, en 2020, l'artisanat représentait en moyenne plus de 40 % des entreprises du secteur marchand dans les départements ruraux soit 400.000 entreprises sur l'ensemble des communes rurales de moins de 2.000 habitants selon une récente étude produite par les chambres de métier et de l'artisanat (CMA). Ces activités artisanales variées permettent aux territoires ruraux de bénéficier d'emplois difficilement délocalisables et de services essentiels : services marchands de proximité, sous-traitants de qualité pour les industries locales mais offrent également la possibilité pour ces territoires de bénéficier de produits et d'acteurs incarnant l'identité locale. Les différents artisans œuvrent alors de manière complémentaire avec le tissu agricole.

Autre visage de cette économie rurale, sa dépendance, dans certains territoires, au tourisme, ersatz du mal hollandais touchant certaines sociétés. Certains territoires ruraux sont ainsi dépendants de l'activité économique estivale et hivernale et des revenus du tourisme. Ainsi, la part des résidences secondaires est très forte dans les territoires ruraux autonomes très peu denses – près de 30% des résidences sont des résidences secondaires – là où elle s'élève à 5% dans les espaces urbains. Autre illustration de cette dépendance économique, en 2019 dans les territoires ruraux autonomes très peu denses on dénombrait plus de 1.200 nuitées pour 1.000 habitants symptôme d'une économie dépendante aux touristes de passages et aux visiteurs occasionnels. Cet atout touristique, pouvant conduire à une dangereuse dépendance économique, est commun à de nombreux territoires. Il est amplifié néanmoins dans certains territoires à l'image des espaces ruraux situés en zone de montagne mais également de ceux situés sur les façades littorales.

Mesure n°48 – Confier aux maires et présidents d’EPCI la définition des zones touristiques ou commerciales permettant de déroger à l’obligation du repos dominical

Clé pour l’attractivité de nombreux territoires, le tourisme en ruralité doit bénéficier d’outils renouvelés afin de continuer son développement.

Aujourd’hui, la définition des zones touristiques et commerciales pouvant déroger à l’obligation du repos dominical ressort de la compétence du préfet de la région ou de son représentant. Seule la demande de modification est du ressort du maire ou du président de l’EPCI. Elle doit être motivée et comporter une étude d’impact justifiant de la modification de la zone selon les modalités disposées par l’article L. 3132-25-2 du code du travail.

Il est dommageable que les collectivités ne soient pas davantage autonomes dans la définition desdites zones. Ces dernières sont en effet des outils précieux pour doper l’activité économique d’un bourg ou d’un espace peu dense.

Dans cette perspective, la mission conseille d’amender la logique de l’article L. 3132-25-2 en confiant aux maires et présidents d’EPCI la possibilité de définir ces zones. Il reviendra alors au préfet de département, et non plus de région, de contrôler la légalité de la décision prise afin de vérifier que ces zones correspondent aux critères fixés par la loi.

Dans ce contexte, il est certain que les économies des territoires ruraux sont caractérisées par un degré de spécialisation économique manifeste. Ainsi, l’absence d’une économie 2.0, caractérisée par une forte numérisation des services associée à la dépendance aux ressources naturelles conduisent les économies rurales à se spécialiser fortement. Si nous avons évoqué le tourisme précédemment, cette spécialisation est manifeste dans certaines ruralités. Ainsi, les territoires littoraux très peu denses ont développé des économies caractéristiques marquées par la prééminence de la pêche et des activités économiques maritimes : conchyliculture, crustacés, algoculture ou encore aquaculture marine (à l’image de l’activité autour du bassin Marennes-Oléron). Composante majeure de l’économie littorale, le secteur emploie environ 20.000 personnes dont 10.500 travaillent à plein temps dans les exploitations. D’autres ruralités voient leurs économies être construites sur la renommée de produits de qualité au label AOP mais également sur des exploitations viticoles reconnues. L’exemple d’un territoire rural comme le Bergeracois est ainsi caractéristique d’une ruralité bénéficiant de la reconnaissance d’une appellation ou d’un produit permettant au territoire de rester attractif.

Le caractère pluriel de la ruralité se reflète donc pleinement sur ses différentes facettes économiques en dépit de nombreux pénalisant la vitalité de ces territoires

Mesure n°49 – Intégrer les besoins spécifiques des territoires ruraux dans les motifs d'intérêt général de l'article L. 2122-1 du code de la commande publique

Depuis l'adoption de la loi dite ASAP⁸¹, l'article L.2122-1 du code de la commande publique précise qu'un acheteur public peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence en diverses occasions et notamment en raison d'un motif d'intérêt général selon l'article 131 de ladite loi.

La définition du motif d'intérêt général étant du ressort du pouvoir réglementaire, il est important que celui-ci permette d'inclure les besoins caractéristiques des territoires ruraux dans la liste de motifs qualifiés comme relevant de l'intérêt général. En effet, la commande publique reste un outil précieux de mise en œuvre de projets structurants pour la ruralité. La possibilité de recourir à une procédure simplifiée en matière de marchés publics permettrait d'atténuer les lourdeurs que rencontrent les collectivités rurales dans la mise en place de leurs projets de territoire.

La mission recommande donc d'intégrer les besoins spécifiques des territoires ruraux dans la liste de motifs d'intérêt général qui sera édictée dans le décret d'application de la loi ASAP.

⁸¹ Loi n°2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP) du 7 décembre 2020

4. Mobilités, numérique & infrastructures de réseaux

4.1. Mobilités & transports

4.1.1. Les territoires ruraux souffrent d'une dépendance à la voiture individuelle

Dans les espaces ruraux, les habitants sont particulièrement dépendants des véhicules individuels pour leurs déplacements quotidiens. Ainsi, 70% des déplacements en zone rurale sont effectués en voiture, contre 22% à pied et 8% en transports en commun⁸². Cette situation s'explique en partie en raison des grandes distances séparant en milieu rural les différentes infrastructures, les zones d'habitation et les commerces. Ce chiffre reste toutefois paradoxal lorsque l'on sait qu'un tiers des déplacements quotidiens en zone rurale correspondent à une distance inférieure à 2 kilomètres et la moitié à une distance maximale de 5 kilomètres. Le fait qu'aucune autorité organisatrice de mobilité ne mette en place de service de mobilités sur 80% du territoire français contribue alors à un isolement des territoires peu denses en termes de transports collectifs.

Conséquence directe du manque d'alternative à la voiture en milieu rural, une partie de la population, notamment les plus âgés et dépendants, sortent difficilement de leur domicile. 33% de la population rurale n'effectuerait ainsi qu'une sortie maximum par semaine. Nos aînés ne sont pas les seuls à être touchés par cet isolement. En effet, en 2016, un quart des 18-30 ans avaient renoncé à un emploi et 20% à un projet de formation en raison des difficultés relatives au déplacement et à la mobilité.

Les pouvoirs publics se sont alors saisis de cette question. Ainsi, afin de venir en aide aux collectivités, le gouvernement a mis en place la plateforme France Mobilités permettant de soutenir les projets visant à améliorer l'usage des transports en commun et à privilégier une offre innovante dans les zones les moins bien desservies. La loi sur l'organisation des mobilités (LOM), adoptée à la fin de l'année 2019, constitue une nouvelle étape de franchie. Permettant notamment aux intercommunalités de se saisir de la compétence mobilités, ce texte permet une meilleure implantation des politiques publiques liées à la mobilité à l'échelle d'un territoire. De même, les autorités organisatrices de mobilités ont désormais la possibilité d'octroyer des subventions pour favoriser le développement de projets alternatifs à la voiture individuelle sur leur territoire. S'il ne faut pas oublier le développement du véhicule électrique en ruralité, les transports en commun, l'autopartage ou le vélo sont devenus des horizons alternatifs crédibles pour les territoires ruraux bien qu'il soit cependant encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces mesures.

4.1.2. Des infrastructures inadaptées aux réalités de la ruralité conduisant à une hausse du budget moyen alloué à la mobilité

Bien que les habitants des espaces ruraux ne soient pas réticents à l'idée d'abandonner leur véhicule personnel pour se déplacer, ils restent contraints par le manque d'alternatives et par l'existence des structures inadaptées. Aujourd'hui, 9

⁸² *Les enjeux de la mobilité rurale*, Padam Mobility, 2021

habitants sur 10 en ruralité sont dans l'obligation d'utiliser leur voiture personnelle dans leur vie quotidienne, contre 66% des habitants des grands pôles urbains et 47% de ceux des grandes métropoles⁸³. Ils sont ainsi de plus en plus nombreux à vouloir recourir à des transports doux pour leurs courts déplacements mais la majorité des déplacements seraient trop dangereux du fait des problèmes de voirie⁸⁴. Ainsi, sur les 33.000 communes les moins denses - densité < 64 h/km² - rassemblant un tiers de la population, la voiture y représente 85% des trajets, alors que les transports en commun représentent 3,7% des déplacements et le vélo 1,3%.

La dépendance au véhicule personnel a des effets qui ne sont pas négligeables sur le budget des familles rurales. En effet, les habitants des territoires ruraux dépensent en moyenne 140 euros pour se déplacer par mois contre 90 euros pour ceux des milieux urbains⁸⁵. Cette différence est d'autant plus importante qu'elle touche des territoires qui sont déjà plus pauvres et retardés dans leur développement économique. Source d'inégalités entre les territoires et nos concitoyens, l'enjeu mobilité est décisif pour l'avenir des espaces ruraux et de la fracture avec les territoires urbains ⁸⁶.

Mesure n°50 - Accompagné d'un forfait mobilité unique, création d'une plateforme numérique unique dans chaque EPCI rurale rassemblant l'ensemble des offres de mobilité

Les alternatives à la voiture individuelle ne sont pas suffisamment recensées dans les territoires ruraux afin de permettre aux habitants de sortir de cette dépendance.

Afin de résoudre ce problème et offrir des solutions alternatives aux citoyens, il est proposé que chaque EPCI rurale des zones peu denses et très peu denses puisse créer, avec un appui de l'Etat, une plateforme numérique qui présenterait l'ensemble des possibilités autres que la voiture. Au sein d'un même espace numérique, les offres de transports en commun courtes et longues distances, le covoiturage, les projets de mobilités expérimentaux seront rassemblés, ainsi que les horaires et parcours de chaque transport. Un forfait unique de mobilité en ruralité serait alors créé pour les habitants. Il ouvrirait des droits pour l'ensemble des formes de mobilité disponibles sur le territoire.

Une aide financière de l'Etat pourrait prendre la forme d'un « chèque numérique » à l'instar de celui qui a été créé pour permettre aux communes de créer leur plateforme de commerce en ligne. Dans le même sens, cette aide sera accompagnée d'un soutien en ingénierie sous la direction de l'ANCT.

⁸³ *Mobilités dans les espaces peu denses en 2040 : un défi à relever dès aujourd'hui*, Olivier Jacquin 2021 ; *La loi LOM et la nécessaire adaptation aux contextes locaux, 36 000 communes*, Association des maires ruraux de France, n° 373, mars 2020.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Études, emploi, ressources : les jeunes ruraux sont-ils différents des jeunes urbains ?*, Drees, juillet 2020

⁸⁶ *Ibid.*

4.1.3. En dépit d'initiatives récentes, une politique de transports n'ayant pas encore eu les succès escomptés

L'enclavement des territoires ruraux va au-delà des déplacements de courte distance analysés par le prisme de la voiture personnelle. Les déplacements longue distance vers les agglomérations proches ou les trajets effectués à titre personnel restent difficiles du fait de l'absence de lignes régulières de transport en commun ou d'une durée de trajet particulièrement longue. Surmonter cette difficulté est d'autant plus décisif que l'agglomération la plus proche est généralement celle qui va pouvoir offrir aux habitants des territoires ruraux les services dont les petites communes ne disposent pas.

À ce titre, la réhabilitation des petites lignes ferroviaires est un enjeu majeur. Représentant un tiers du réseau ferroviaire français, elles souffrent d'une vétusté aggravée et sont de moins en moins utilisées. Se situant majoritairement en territoire rural, elles participent pourtant fortement au désenclavement des zones. Cette dynamique tend de surcroît à s'aggraver en raison de l'absence d'investissements et jusqu'à 40% des lignes du réseau français pourraient être hors d'état de fonctionner d'ici 10 ans⁸⁷.

Afin de réduire l'enclavement des territoires, plusieurs initiatives ont été développées en parallèle à destination de la ruralité. Ainsi, la SNCF a adapté sa stratégie de développement par la mise en place de programmes spécifiques, comme le programme Tech4Mobility. Ce dernier a pour ambition de construire des solutions de mobilités collectives dans le prolongement du train au bénéfice des territoires situés dans les zones blanches.

Mesure n°51 – Faciliter la pérennisation des expérimentations réussies en matière de mobilité

Il ressort des constats sur les expérimentations que celles-ci sont très peu généralisées et cela même quand elles présentent un certain succès. Ces expérimentations sont soit généralisées à l'ensemble du territoire, soit elles sont abandonnées par les pouvoirs publics.

La différenciation pourrait permettre de généraliser ces expérimentations en matière de mobilité uniquement dans les territoires ruraux où celle-ci a été particulièrement réussie. Cette consécration serait bénéfique dans la lutte contre les difficultés de mobilités des territoires ruraux. En effet, par la différenciation, il sera alors possible de préserver les solutions utiles pour les déplacements au sein d'un territoire rural. Le projet étant déjà mis en œuvre au moment de sa généralisation, les coûts financiers seront alors moindres pour l'ensemble des personnes publiques. Pour mener à bien la transformation d'une expérimentation en mécanisme de différenciation, la collectivité pourra se faire accompagner par les services dédiés mis en place au sein de la préfecture et par l'ANCT.

⁸⁷ *Devenir des lignes de desserte fine des territoires*, François Philizot, février 2020

De même, dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et d'abandon des lignes secondaires, des initiatives privées ont émergé afin de réhabiliter les petites lignes ferroviaires, voire proposer des solutions innovantes (Railcoop, Taxirail, Wimoov,...). Toutefois, le problème réside dans le fait que ces projets sont encore trop peu nombreux ou restent cantonnés au simple état d'initiatives pas encore concrétisées. De plus, ils rencontrent des blocages réglementaires et législatifs, à l'image de l'homologation des véhicules, qu'il est nécessaire de lever pour permettre leur développement. La différenciation pourrait alors résider en une solution pour élargir l'offre en matière de mobilités alternatives.

Mesure n°52 – Assouplir les conditions de révision des normes STI pour permettre la réutilisation des lignes secondaires pour des mobilités alternatives

Pour rappel, les normes STI, spécification technique d'interopérabilité, sont issues d'une directive européenne. Ces normes sont un frein au développement de projets innovants qui proposent des solutions alternatives de mobilités sur les territoires ruraux.

Par ces diverses rencontres, la mission souhaite que des projets innovants se développent dans les zones rurales. C'est la raison pour laquelle elle suggère un assouplissement de ces normes dans les zones peu denses et très peu denses.

Faciliter l'homologation des véhicules utilisés sur ces lignes secondaires est une priorité. De même, ces projets sont souvent contraints par des limites liées à un encadrement normatif trop restreint. À ce titre, une adaptation des normes STI dans les territoires sous-denses permettrait à ces véhicules spécifiques de circuler.

4.2. Numérique

4.2.1. L'accès au numérique en ruralité, une priorité pour les pouvoirs publics

Depuis quelques années, les pouvoirs publics sont à l'origine d'un important nombre de dispositifs visant à réduire l'enclavement numérique des territoires ruraux. Ces politiques constituent une réponse à des enjeux clairement identifiés par les pouvoirs publics. En effet, en 2019, le rapport « Ruralités : une ambition à partager » démontrait ainsi que pratiquement 30% de la population majeure n'avait pas un accès correct à Internet et qu'au-delà des seniors, 17% des mineurs n'arrivaient pas à effectuer de simples démarches.

Pour lutter contre ce phénomène, une série d'actions a été portée par le secrétariat d'État chargé du numérique, l'ARCEP et l'ANCT. Ainsi, les programmes New Deal Mobile et France Très Haut Débit ont été instaurés afin de permettre le développement de la fibre sur l'ensemble du territoire national, de renforcer la lutte contre les zones blanches et de faciliter l'accès à une connexion Internet de qualité pour l'ensemble des habitants.

Les premiers retours de ces dispositifs sont positifs et annoncent une couverture de l'ensemble du territoire dans un futur proche. Pour exemple, dans le cadre du New Deal Mobile, le gouvernement avait identifié 3.056 sites à mettre en service pour

couvrir l'ensemble du territoire en 2018, plus de 800 sont déjà opérationnels depuis le mois de septembre 2021 et 2.225 autres jusqu'au mois de mars 2023⁸⁸.

En dépit de ces résultats encourageants, l'efficacité de ces actions pourrait être améliorée. Le faible nombre de zones jugées prioritaires dans le cadre du New Deal Mobile s'explique par l'existence d'un processus complexe d'identification des zones. Une simplification de la procédure d'élaboration et une meilleure consultation des élus locaux semblent donc être prioritaires.

De même, le 2^{ème} comité interministériel à la ruralité a révélé que 96% du territoire est couvert en 4G par au moins un opérateur téléphonique, contre 89% en 2018. L'amélioration de la couverture connaît donc de belles avancées. Parallèlement, 76% du territoire est couvert par les quatre opérateurs principaux, contre 45% en 2018. Cette évolution devrait permettre de couvrir 99% de la population. Dans ce cadre, l'ARCEP appelle les opérateurs à mutualiser les pylônes, véritables relais permettant de couvrir numériquement le territoire. Cette mutualisation s'avère être décisive pour doter numériquement les territoires ruraux indépendamment du choix des opérateurs. En novembre 2020, on dénombrait seulement 462 pylônes mutualisés sur le territoire national. Derrière ce nombre, il faut relever que la mutualisation relève d'un arrêté de 2018 et que 10% des mutualisations demandées n'avaient pas été effectuées en novembre 2020. Selon les chiffres du Secrétariat d'État en charge du numérique, on devrait atteindre les 1.400 mutualisations d'ici 2027. La réticence des principaux opérateurs à mutualiser les pylônes, particulièrement importante en raison de l'absence de rentabilité économique, reste un frein important. La mission recommande donc d'infléchir la stratégie en faveur d'une mutualisation plus importante pour participer à une meilleure réduction de la fracture numérique.

Toutefois, d'autres problèmes subsistent et des inégalités persistent. Les débits varient selon les territoires. En comparaison des grandes villes, le débit est particulièrement bas dans les zones rurales ce qui ne garantit pas une bonne connexion Internet. S'agissant du très haut débit, on peut constater que le débit sur le territoire métropolitain français se situe en moyenne aux alentours de 280 Mbit/s contre seulement 50 Mbit/s pour les zones rurales. En matière de haut débit, les communes rurales connaissent un débit pratiquement deux fois inférieur à celui des villes de plus de 30.000 habitants. De même, certaines zones blanches persistent sur le territoire en raison de l'absence d'équipements.

En plus du développement de la couverture numérique, de nombreux acteurs ont soulevé la nécessité de faciliter la transition numérique dans les usages et habitudes. Une connexion de qualité pouvant être une nouveauté pour les habitants des territoires ruraux, une formation adéquate en la matière est fondamentale.

Désormais vitale pour l'activité économique, une meilleure agilité numérique bénéficiera également aux acteurs faisant l'économie rurale. Celle-ci passera par la capacité pour les acteurs de proximité à se saisir des outils numériques. En effet, en

⁸⁸ Tableau du New Deal Mobile, ARCEP 2021

2019, seules 11% des entreprises étaient dotées d'un site Internet⁸⁹. Les pouvoirs publics doivent accompagner les entreprises vers la transition numérique. À ce titre, la plateforme France Numérique a été mise en place afin d'accompagner les TPE/PME dans leur transformation numérique car cette transition est particulièrement coûteuse. Sans ce soutien, elles semblent être en danger ce qui entraînera une diminution progressive de leur compétitivité. À l'instar de la transition numérique, une bonne connexion est nécessaire aux entreprises afin de développer leurs activités et fidéliser leurs clients. Néanmoins, près de 25% des entreprises rurales déclarent ne pas mener d'actions de ce genre⁹⁰. Elles restent alors inconnues du public ce qui nuit au développement économique de leur territoire.

Cette évolution dans l'accès au numérique et à une bonne connexion Internet est considérée comme la priorité des territoires ruraux selon les différents acteurs locaux. En effet, le numérique est devenu incontournable dans la vie quotidienne des Français et résorber la fracture territoriale constitue une priorité pour les pouvoirs publics.

Il faut néanmoins rappeler que la politique du « tout numérique » souvent voulue par l'Etat ne peut pas être l'*alpha* et l'*omega* du service public de demain dans les territoires ruraux. S'il est primordial de permettre aux habitants des espaces ruraux d'accéder à une connexion de qualité, le service public de proximité reste caractérisé par un contact humain et des agents formés pour répondre aux besoins et attentes des citoyens. Une véritable formation aux usages du numérique doit être mise en place à destination des habitants et des agents et une alternative physique permettant d'accéder aux services publics de proximité doit être maintenue.

Mesure n°53 – Doter le préfet d'un droit de dérogation à la loi pour l'installation de pylônes dans certaines zones

Certains territoires subissent une double contrainte : ils sont ruraux et soumis à un régime juridique particulier (e.g. ceux issus des lois Montagne et Littoral).

Les règles sont parfois trop contraignantes et conduisent à un enclavement plus important de la collectivité. La question de l'installation de pylônes illustre cette situation en matière d'accès à une bonne couverture téléphonique. La jurisprudence du juge administratif considère que l'implantation d'un pylône doit se faire en continuité sur une zone déjà urbanisée des communes soumises aux lois Montagne et Littoral au risque que celle-ci soit considérée comme une extension d'urbanisme et, par conséquent, illégale.

Afin de résoudre les difficultés issues de ces régimes spécifiques, la mission propose de doter le préfet d'un droit de dérogation à la loi. Par cette dérogation, le préfet pourra assouplir les règles législatives, notamment celles de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ainsi que celles des lois Montagne et Littoral afin de simplifier et d'autoriser l'installation de pylônes dans les zones où l'implantation n'est pas possible, sous réserve que la demande soit justifiée par un souci d'égalité numérique entre les

⁸⁹ *La présence en ligne chez les TPE/PME*, AFNIC, décembre 2019

⁹⁰ *Ibid.*

citoyens. Il dérogera ainsi au principe de continuité de l'urbanisme. De même, cette possibilité de dérogation du préfet pourra être utilisée dans l'ensemble des communes rurales, autres que celles soumises à ces lois spécifiques. Pour faciliter l'implantation des antennes relais et limiter l'apparition de zones blanches dans les zones peu denses, le préfet pourrait simplifier et faciliter, si le projet le justifie, la procédure d'implantation d'un pylône sur ces territoires. A titre d'exemple, sur les territoires peu denses et très peu denses, le préfet pourrait exempter l'installation d'une déclaration préalable telle que prévue par l'article R. 421-9 du code de l'urbanisme.

4.2.2. Une difficulté importante en ruralité demeure l'illectronisme touchant ses habitants

Une majeure partie des habitants des territoires ruraux sont touchés par des formes plus ou moins sévères d'illectronisme *i.e.* l'incapacité à maîtriser les outils numériques élémentaires nécessaires pour réaliser l'ensemble des démarches classiques. Contrairement aux idées reçues, ce mal touche tant les populations les plus âgées et que les jeunes. En effet, en juillet 2018, 25% des jeunes âgés de moins de 20 ans en ruralité ne savaient pas écrire un mail et y insérer une pièce jointe⁹¹.

Ainsi, le développement de la couverture numérique sur les territoires ruraux, abordé précédemment, doit aller de pair avec une formation adéquate et adaptée. Sans formation, de nombreux habitants seront dans l'incapacité de recourir aux outils numériques. C'est dans ce sens que le gouvernement a mis en place de nouvelles actions en faveur du numérique pour les citoyens.

Si via le portail France Numérique, les pouvoirs publics cherchent à accompagner la transition vers le numérique des entreprises, le service Aidants Connect vise lui à assister les usagers dans leurs procédures dématérialisées notamment grâce aux conseillers numériques officiant au sein des France Services. 1.037 structures Aidants Connect ont été mises en place avec 1.169 aidants pour accompagner les usagers dans leurs démarches de la vie quotidienne tandis que 4.000 postes de conseillers numériques ont été créés.

Du fait du caractère récent de ces diverses actions, il est encore trop tôt pour interpréter le succès des initiatives menées. Ces chiffres sont donc à relativiser. Toutefois, il convient de noter le caractère concret de ces actions qui devraient amener à court terme des résultats que l'on espère probants. Si elles sont encourageantes, ces diverses mesures ne suffisent pas pour permettre aux zones rurales de combler leur retard. De nombreuses communes ne disposent toujours d'aucune formation ou d'assistance au numérique là où dans d'autres certains habitants ne recourent pas aux services qui s'offrent à eux par manque d'information ou par autocensure. À ce titre, seuls 495 usagers actifs recourent aux services des structures Aidants Connect. En dépit de signes visibles d'amélioration de la situation, celle-ci reste encore critique dans de nombreux territoires et est source de fractures accentuées.

⁹¹ *Vers une société numérique pleinement inclusive*, Agence nouvelle des solidarités actives, juillet 2018.

Au-delà, d'autres initiatives ont été mises en œuvre afin de répondre à ces problématiques et méritent d'être mises en lumière. Ainsi, Pôle Emploi a initié le lancement de certaines actions afin de réduire les inégalités liées à la fracture numérique. L'agence propose divers services pour accompagner ceux qui en ont besoin. Le développement de la plateforme Emploi Store s'inscrit dans cette perspective : les demandeurs d'emplois peuvent ainsi accéder à des services numériques adaptés à leur situation personnelle. En raison du nombre d'emplois en augmentation dans le numérique, Pôle Emploi organise également chaque année un salon qui présente les métiers du numérique. De même, un service public en ligne PIX a été lancé afin de proposer des certifications de compétences numériques aux usagers.

Des actions sont également menées par les réseaux consulaires. Ainsi, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) proposent un accompagnement aux entreprises qui souhaitent développer un projet numérique à l'image de la création d'un site internet. De même, chaque chambre organise des formations destinées à la communication numérique au sein des entreprises. De telles initiatives en matière d'apprentissage, de transition numérique et d'accompagnement se retrouvent également au sein des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA).

Mesure n°54 – Lancement du plan « Ma ruralité connectée »

Cette proposition s'inscrit dans le cadre du prolongement des mesures prescrites par l'Agenda Rural. La mission propose d'aller plus loin sur le volet du numérique. Ainsi, la mission propose de lancer un plan « Ma ruralité connectée » à destination des territoires ruraux.

Ce plan vise à résoudre les problèmes d'accès au numérique et les problèmes de formation des citoyens par le financement par l'Etat d'un plan de formation des agents étant en contact avec les usagers. Par ce plan, le personnel formé participera à la formation des citoyens au numérique sur les équipements financés par les pouvoirs publics.

Mesure n°55 – Consacrer un droit à une égalité numérique

Face aux disparités auxquelles font face les territoires dans l'accès au numérique, la nécessité de consacrer un égal accès à internet est de plus en plus prégnant.

La mission suggère de consacrer un droit à une égalité numérique au niveau législatif s'imposant aux diverses dispositions législatives et réglementaires. En reconnaissant cette égalité comme un droit citoyen, cette dimension serait davantage prise en considération dans l'élaboration et l'application des politiques publiques.

4.3. Infrastructures de réseaux

Les différentes consultations menées ont fait ressortir les problématiques d'infrastructures que connaissent les territoires ruraux. Les mesures applicables sont identiques à celles que l'on retrouve sur le territoire national, or ces règles n'ont pas les mêmes effets et peuvent conduire à des difficultés d'accès aux réseaux.

La différenciation doit donc permettre d'adapter les règles applicables aux infrastructures de réseaux sur les territoires ruraux. En effet, les spécificités de la ruralité et la grande superficie des territoires justifient une évolution afin que les ruraux puissent bénéficier d'une manière optimale des réseaux.

4.3.1. Infrastructures et gestion du service public de l'eau, un modèle à bout de souffle ?

L'accès à une eau de qualité vendue à un tarif attractif constitue un enjeu pour les territoires ruraux. En 2017 sur le territoire français, on dénombrait un million de personnes qui n'avait pas accès à l'eau potable, ce qui était expliqué par l'impossibilité de les raccorder en raison de leur caractère nomade. En 2019, environ 2% de la population française n'avait pas accès à un service d'eau géré en toute sécurité, mais seulement à des services de base. La même année, il s'agissait d'environ 12% de la population qui n'avait pas accès à des services sanitaires gérés en toute sécurité⁹².

Ce sont les infrastructures de l'eau et leur gestion qui engendrent le plus de tensions dans les territoires ruraux. En effet, la gestion de l'eau relève d'agences de l'eau composées de représentants de l'Etat, des collectivités et des usagers. Ces agences sont au nombre de six en France et représentent des territoires particulièrement larges. Cette diversité permet une consultation large, mais fait naître certaines oppositions entre les acteurs en raison des situations différentes au sein de chaque espace.

Dans le même sens, il est possible de constater que le réseau de canalisations en France est archaïque. Cet état conduit à des déperditions importantes, de nombreuses fuites et une dégradation de la qualité de l'eau offerte aux citoyens. Malheureusement, les rénovations représentent un coût important et les communes ne disposent pas des fonds nécessaires. De plus, la problématique en milieu rural réside également dans le fait que, contrairement aux villes où le service est commun, l'assainissement de l'eau implique des équipements individuels pour les habitants des territoires ruraux.

Afin d'éviter une telle situation et un isolement de certaines communes dans ce domaine, de nombreux acteurs plaident pour une départementalisation de la gestion du service de distribution et d'assainissement de l'eau. Cette évolution permettrait d'avoir une réponse centrée sur les besoins de chaque territoire.

⁹² Joint Monitoring Program, OMS/UNICEF, juin 2019

Mesure n°56 – Instaurer une départementalisation de la gestion de l'eau dans les territoires ruraux

La mission propose d'instaurer une gestion départementale des services de l'eau au sein des départementaux ruraux. Les services de l'eau resteront gérés par des EPCI lorsque le territoire n'est pas considéré comme rural. En effet, en raison de leur ingénierie et de leurs moyens plus importants, les départements pourront procéder à des investissements en milieu rural et qui ne sont pas possibles actuellement. Ces investissements permettront de répondre aux problèmes majeurs de la ruralité en matière d'eau : la qualité de l'eau et le renouvellement des infrastructures anciennes.

4.3.2. Énergies & ruralité : un duo en pleine mutation

Consommation, précarité énergétique, accès au réseau, production, existence d'un mix énergétique : les rapports que les habitants des territoires ruraux entretiennent avec l'énergie restent contrastés à plusieurs titres.

Ainsi, les habitudes de consommation énergétique propres aux territoires ruraux est un enjeu décisif pour le développement de ces espaces. En effet, la facture « énergie » payée par chaque habitant reste particulièrement élevée dans les territoires ruraux pour des raisons évidentes : déperdition de chaleur plus importante, mécanismes de solidarité énergétique moins développés qu'en milieu urbain, etc... Le lancement du chèque énergie était à ce titre très bien accueilli par les acteurs de la ruralité. Aide au paiement des factures d'énergie accordée sous conditions de ressources, ce chèque permettait la prise en charge d'une partie des dépenses énergétiques des ménages en milieu rural. À ce titre, en 2019, des chèques énergie avaient été adressés à près de 5,7 millions de ménages en France métropolitaine⁹³ dont une partie conséquente en ruralité.

Concernant l'accès au réseau électrique, celui-ci couvre aujourd'hui l'immense majorité du territoire métropolitain y compris les territoires ruraux : plus de 100.000 km de lignes, 4.000 postes électriques et 47 interconnexions sont ainsi concernées. Cependant, l'accès au réseau électrique varie selon les territoires. La qualité de l'accès à l'électricité dépend des caractéristiques du territoire et s'il se situe en début ou en fin de réseau de distribution. De même, les coupures électriques sont plus fréquentes dans les territoires soumis à des conditions météorologiques particulières comme le froid ou la canicule. Ce sont principalement des territoires ruraux qui sont touchés par ces intempéries. Un des problèmes du réseau électrique en ruralité est que, contrairement aux villes, les lignes sont principalement aériennes et non enterrées. Ces lignes aériennes sont plus exposées aux conditions météorologiques. En effet, les chantiers d'enfouissement des lignes à haute tension garantissant la fourniture en énergie en milieu rural sont coûteux et impliquent des délais particulièrement longs : mise en place du réseau souterrain, remise en état des sols et des voiries empruntés, intégration des postes de transformation dans l'environnement. Objectif clé pour faciliter l'autonomie énergétique des communes rurales, l'enfouissement des lignes reste donc complexe et coûteux à tous les niveaux.

⁹³ Rapport annuel, Observatoire national de la précarité énergétique, 2020

Mesure n°57 – Mettre en place un schéma départemental d'enfouissement des lignes électriques (SDELE) permettant aux territoires ruraux de réaliser des économies d'échelle

Afin d'ancrer les espaces ruraux dans la transition écologique, les collectivités sont innovantes et dynamiques : chaufferie au bois indépendante, mise en œuvre de projets EnR d'importance ou encore diagnostics énergétiques réguliers des bâtiments publics. Dans cette perspective, si les régions ont la compétence dans l'architecture post-Loi NOTRe, le département doit être l'initiateur de dynamiques fructueuses en milieu rural en raison de sa proximité couplée à une capacité d'ingénierie que les EPCI n'ont pas en milieu rural.

Mesure n°58 – Faire du département la collectivité cheffe de file en matière de transition écologique

Entre des régions éloignées des territoires ruraux et des intercommunalités trop peu dotées en ingénierie, le département doit être l'acteur moteur de la transition écologique.

Pouvant aujourd'hui mobiliser les partenaires locaux autour d'une stratégie territoriale verte tout en leur apportant un soutien matériel et en matière d'ingénierie, le département dispose des atouts pour devenir le chaînon manquant de l'action publique verte.

Les exemples des CRTE signés, des projets alimentaires territoriaux (PAT) ou de la démarche « Gerplan » (Haut-Rhin) démontrent le rôle décisif qui est celui du département dans cette transition.

La mission recommande donc d'assouplir les modalités selon lesquelles le département peut être désigné collectivité cheffe de file pour les projets relevant de la compétence transition écologique.

4.3.3. L'absence de rentabilité est un frein aux actions menées par les opérateurs de réseaux dans les espaces ruraux

Le manque d'infrastructures en nombre et en qualité en ruralité s'explique par l'absence d'un modèle économique rentable d'installation et de rénovation des équipements par les opérateurs. En effet, la superficie élevée des territoires ruraux impliquant une présence plus importante des opérateurs, l'installation des infrastructures représente un certain coût pour ne concerner qu'un nombre plus limité d'habitants que dans les zones urbaines. À titre d'exemple, la construction d'un pylône télécom coûte ainsi environ 100.000 euros, montant auquel il faut ajouter au minimum une somme identique afin de procéder à son raccordement au réseau. Cette absence de rentabilité n'incite pas les opérateurs de réseaux à développer leurs infrastructures, ni à les rénover. Le risque est alors d'assister à un décrochage des territoires ruraux. Au-delà, la situation est similaire s'agissant du réseau électrique. La surface et la densité démographique des territoires ruraux induisant un réseau électrique plus

étendu cela représente des coûts proportionnellement plus élevés que cela soit pour l'installation mais aussi pour l'exploitation des infrastructures. De la même manière, le réseau d'eau devrait être organisé par le biais d'équipements communs, or construire de tels instruments sur un territoire aussi vaste représente un coût financier considérable pour les opérateurs. Les modalités de l'incitation formulée à destination des opérateurs dans le cadre de la construction d'infrastructures sont donc déterminantes pour bâtir l'avenir des territoires ruraux.

5. Éducation

L'une des clefs de l'attractivité des territoires ruraux réside en leur capacité à proposer une offre culturelle et éducative de qualité. Ce sont deux piliers essentiels du *soft power* rural. Dans cette perspective, il est peu pertinent de comparer les politiques éducatives en zones urbaine et périurbaine avec celles menées en ruralité. Il est crucial de dépasser cette vision comparative pour se concentrer sur les singularités des territoires ruraux, leurs forces et leurs faiblesses. Densité démographique, moyens financiers, ressources intellectuelles et humaines disponibles ou encore besoins des habitants, les espaces ruraux sont caractérisés par une donne territoriale singulière. Ce rapport cherche donc à formuler des propositions opérationnelles afin d'ajuster les politiques éducatives en zone rurale en se détachant de l'omniprésente comparaison avec les zones urbaines et périurbaines afin de développer un cadre d'analyse uniquement focalisé sur les caractéristiques des territoires ruraux.

Comme rappelé par le rapport Mauhourat et Azéma⁹⁴, les politiques éducatives jouent un rôle décisif dans la capacité de la ruralité à s'inventer un autre chemin et à répondre aux mutations et défis qui touchent les espaces ruraux. Ainsi, l'existence de structures éducatives de qualité et d'une offre de formation diversifiée figurent au premier rang des aspirations des habitants des territoires ruraux aux côtés de la santé. Elle est véritablement décisive tant dans le choix des habitants de rester en ruralité que dans la motivation des néoruraux à venir s'installer dans ces territoires. Le maillage éducatif se décline alors à plusieurs titres : structures éducatives pour les enfants en bas-âge, éducations primaire, secondaire et supérieure mais également activités périscolaires et formation professionnelle. Ces différentes facettes des politiques éducatives et de formation seront au cœur du diagnostic posé par le présent rapport et des propositions formulées.

Le rapport de la mission Territoires et réussites⁹⁵ remis le 5 novembre 2019, souligne il n'existe pas en tant que telle de politique scolaire rurale à destination des élèves résidants ou scolarisés dans les espaces ruraux. Pour autant, l'organisation du service public d'éducation en milieu rural fait aujourd'hui débat entre mise en lumière des problématiques spécifiques aux territoires ruraux et politiques nationales et académiques dédiées et parfois contestées.

5.1. *Bref regard sur les politiques scolaires en ruralité*

Bien que ce rapport n'ait pas vocation à être un bilan des politiques publiques éducatives menées dans les territoires ruraux ces dernières décennies, il nous a semblé utile de revenir sur les quatre piliers majeurs des politiques scolaires menées en ruralité. Ce rapide tour d'horizon vise à mieux appréhender leur efficacité et formuler les propositions opérationnelles les plus adaptées.

⁹⁴ *Mission ruralité : Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux*, Marie-Blanche Mauhourat, Ariane Azéma, ministère de l'éducation nationale, juillet 2018

⁹⁵ *Mission Territoires et réussite*, Ariane Azéma et Pierre Mathiot, 4 novembre 2019

Premier pan de ces politiques, la stratégie nationale des ratios académiques conduisant à des fermetures d'écoles. Dans l'optique d'accompagner le mouvement d'urbanisation et d'optimiser les moyens en personnels, les circulaires de 1964 et 1969 fixaient à 16 élèves (25 élèves en cas d'école à deux classes) le seuil de fermeture des écoles en ruralité. Vivement critiqués, les principes guidant ces textes ont été inversés à la suite à la publication de la circulaire de 1975 visant à « lutter contre la dévitalisation des campagnes ». Rapidement, la technique des seuils est abandonnée et en juillet 1979, délégation est donnée aux inspecteurs d'académie et directeurs départementaux de procéder aux ouvertures et fermetures. Depuis 2003⁹⁶, les « critères pertinents » impliquant une fermeture relèvent désormais des autorités académiques départementales dans le cadre d'un schéma territorial pluriannuel, en fonction des moyens alloués au niveau national.

Les politiques de *stop and go* relatives à l'existence de « classes uniques » constituent un autre pan des politiques éducatives menées en ruralité. Si les circulaires de 1964 et 1969 encourageaient la suppression des classes uniques, celles de 1975 de 1977 incitaient à l'inverse à « éviter toute suppression », tout en favorisant dans la durée des regroupements et en priorisant la « restructuration du réseau des écoles rurales ». Désormais la classe unique ne figure plus dans les textes réglementaires et semble être un angle mort des politiques en matière d'éducation.

Le système scolaire rural est façonné par la politique de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) associée à la tentative de création d'un dispositif écoles rurales en réseau (ERR). Voyant le jour dès 1977, les RPI visent à favoriser la scolarisation en milieu rural. Se développent alors les RPI dispersés puis les regroupements concentrés (RPIC) voire les pôles scolaires. Ces processus de regroupement sont aujourd'hui régulièrement régis par des conventions de ruralité, signées dans une quarantaine de départements selon le rapport du Sénateur Duran⁹⁷. Mis en place en 2014 puis formalisé via l'instruction n° 2016-155 du 11 octobre 2016 relative aux écoles situées en zones rurale et de montagne, ce dispositif constitue un nouvel outil d'une politique scolaire dédiée à la ruralité. Il s'agit d'un dispositif pluriannuel construit en partenariat avec les collectivités territoriales, visant à articuler l'évolution de l'organisation scolaire du premier degré, l'affectation des moyens afférents ainsi que les politiques pédagogiques.

Les acteurs rencontrés durant cette mission ont déploré le manque d'association des élus locaux à ces changements décisifs pour l'avenir de la ruralité. Ils ont également conscience que le modèle « 1 mairie, 1 école » a vécu en tant que tel et qu'il est nécessaire de renouveler nos cadres d'analyses.

Bien que non exhaustive et s'intégrant dans un portrait brossé à grands traits, cette approche des politiques publiques éducatives des espaces ruraux démontre le caractère déterminant de la recherche d'un maillage dense d'établissements visant à répondre aux besoins de l'ensemble des familles.

⁹⁶ Depuis la rentrée 2015 le modèle d'allocation des moyens utilisé pour la répartition académique s'appuie sur une nouvelle définition des profils académiques (% urbain, rural, intermédiaire).

⁹⁷ *Rapport sur la mise en œuvre des conventions ruralité*, Alain Duran, avril 2019

Mesure n°59 – Adopter une nouvelle répartition des effectifs enseignants en attribuant un nombre d’ETP pour chaque EPCI et non plus pour chaque commune

Si l’article L. 212-2 du code de l’éducation dispose que « Toute commune doit être pourvue d’une école élémentaire publique », le service public d’éducation est de plus en plus façonné par les intercommunalités en témoigne le rôle joué par les syndicats intercommunaux à vocation scolaire (SIVOS).

Le développement des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), qu’ils soient concentrés ou dispersés, illustre également la volonté de mettre en œuvre des structures pédagogiques intercommunales. Accords contractuels liant des communes d’un même EPCI, les RPI permettent de répartir les charges scolaires entre ces communes (dépenses de construction, fonctionnement et équipement des écoles par exemple).

Pour autant, la répartition du personnel enseignant réalisée par l’État n’intègre aujourd’hui pas cette logique intercommunale. Pour compléter les RPI et les SIVOS, cette mission recommande donc un changement de paradigme au niveau de la répartition du personnel en passant de l’attribution d’enseignants par commune à l’attribution d’un nombre d’ETP par intercommunalité. Cette mesure vise à favoriser l’adaptation des modèles de regroupement scolaire en fonction de la réalité de chaque territoire.

5.2. L’existence d’un maillage dense mais imparfait d’établissements d’enseignement en territoire rural

Au sein de l’espace rural, 46 % des communes ne comprenaient pas d’écoles sur leur territoire, contre 37% sur l’ensemble du territoire métropolitain⁹⁸, symptôme d’un processus récurrent de contraction territoriale s’étalant sur de nombreuses années. Derrière l’apparente existence de déserts éducatifs, notamment diffusée par les principaux relais d’opinion médiatiques, se cache néanmoins une autre réalité : l’existence d’un maillage dense mais imparfait d’établissements d’enseignement primaire et secondaire.

Les politiques éducatives en ruralité sont aujourd’hui injustement résumées aux fermetures de classes et d’écoles et véhiculent une idée maîtresse : les élèves des territoires ruraux sont dépendants des transports, individuels ou en commun, pour rejoindre leur établissement et n’ont *de facto* pas accès à une éducation de proximité. Le cas des élèves des écoles situées en zone de montagne est particulièrement éloquent à ce titre. Néanmoins, en 2018, seuls 18% des élèves du premier degré habitant en ruralité n’avaient pas d’école dans leur commune soit moins d’un élève sur 5⁹⁹. En 2017, 36% des écoles étaient situées sur le territoire d’une commune rurale dense ou très peu dense là où résident seulement 22% des élèves de France

⁹⁸ *Mission orientation et égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes*, Salomé Berlioux, 5 mars 2020

⁹⁹ *Ibid*

métropolitaine. Cette forte densité s'accompagne également d'une bonne répartition des établissements sur l'ensemble des espaces peu denses et très peu denses en témoigne un temps médian d'accès, en voiture, aux écoles et collèges entre 6 et 10 minutes selon les chiffres du ministère de l'Éducation nationale pour l'année 2017. En d'autres termes, les territoires ruraux bénéficient d'un réseau d'écoles densément réparti sur l'ensemble des espaces ruraux.

Cependant, ce maillage perd en densité concernant les établissements relevant de l'éducation secondaire. Ainsi, à la rentrée 2017 pour 23% des collégiens de France métropolitaine résidant dans ces mêmes communes rurales, elles n'accueillaient plus que 12,5% des collèges de France métropolitaine. Cette proportion connaît ensuite une chute vertigineuse avec 1% des lycées généraux, technologiques et professionnels de France métropolitaine situés dans un espace rural malgré la présence de près de 21% des lycéens français dans ces territoires¹⁰⁰. De plus, en ruralité, une grande partie des lycéens se déplace par le biais de transports scolaires - principalement les réseaux de cars scolaires – comprenant des durées de trajet allant jusqu'à 45 minutes. À ce titre, 4,2 millions d'élèves prenaient quotidiennement les transports en commun ou les transports scolaires en France métropolitaine soit 30% des élèves. Il est donc essentiel d'être conscient du caractère lacunaire du maillage éducatif en ruralité. Dense pour les écoles, relativement dense pour les collèges, minimal pour les lycées généraux, technologiques et professionnels, ce dernier doit donc être lu à l'aune de ces différentes réalités.

De plus, les établissements, et notamment les écoles et les collèges, sont difficilement comparables à ceux que l'on trouve dans les espaces urbains ou périurbains. Dans les communes rurales peu denses ou très peu denses, ces établissements restent deux fois plus petits que ceux de l'espace non rural comme détaillé dans le tableau disponible ci-dessous construit à partir des effectifs moyens et médians des établissements. Ainsi, l'effectif moyen d'un collège public situé dans un territoire rural s'élevait à la rentrée 2017 à 281 élèves là où les collèges publics situés en zone urbaine ou périurbaine avaient un effectif moyen de 516 élèves. Deux systèmes éducatifs différents donc avec leurs atouts et leurs caractéristiques propres.

Tableau – Effectifs comparés des écoles et collèges en fonction de leur situation géographique à la rentrée 2017

Etablissements	effectifs moyens Pu +Pr	effectifs médians Pu + Pr	effectifs moyens Public	effectifs médians Public
Effectifs des écoles				
Rural	72	58	70	56
Non rural	167	144	167	139
France métropolitaine	132	111	126	108
Effectifs des collèges				
Rural	268	245	281	263
Non rural	497	489	516	509
France métropolitaine	468	466	483	481

Source : MEN - DEPP constat de rentrée, traitement mission

¹⁰⁰ 25 % des lycées publics et privés sous tutelle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) sont cependant situés en ruralité

Dans cette même perspective, 45 % des écoles situées dans les territoires ruraux sont des écoles comprenant une à deux classes contrairement à leurs homologues urbaines qui proposent en règle générale au moins 5 classes.¹⁰¹

Enfin, l'utilisation de l'indice d'éloignement depuis 2019 au niveau national permet d'objectiver les configurations territoriales dans les espaces de très faible densité. Mobilisé par les académies et l'administration centrale du ministère de l'Éducation nationale, cet indice rend compte des difficultés à établir un maillage objectif et cohérent en matière de carte scolaire rurale.

Au cœur de vifs débats relatifs notamment aux fermetures d'écoles de proximité, ce maillage éducatif est donc caractérisé par une densité importante au niveau primaire mais reste fortement imparfait tant en matière d'éducation secondaire qu'en raison des singularités des établissements de proximité situés en zone rurale.

Encadré 5 - Des politiques éducatives liant étroitement l'urbain au rural

Si Jacques Mézard, alors ministre de la Cohésion des territoires, répondant à la Sénatrice Josiane Costes en octobre 2017, rappelait que « *l'objet des conventions de ruralité est non pas de transposer le modèle d'une école urbaine en milieu rural, mais de proposer des solutions adaptées aux enjeux démographiques et géographiques de chaque territoire, à partir d'un diagnostic partagé* »¹⁰², on ne peut oblitérer le lien étroit reliant l'urbain au rural en matière d'éducation.

Si nous avons précédemment rappelé la quasi-inexistante présence des lycées généraux, technologiques et professionnels en territoire rural et donc la dépendance aux lycées urbains découlant de cette situation, 45 lycées sont ainsi localisés dans les territoires ruraux sur les 4 147 que compte la France métropolitaine, les autres établissements d'enseignement voient également planer l'ombre de des établissements urbains. Ainsi, les collégiens résidents en ruralité étaient pour 58% scolarisés dans un espace urbain ou périurbain.

Mesure n°60 – Réaliser un rapport annuel sur le dispositif des conventions de ruralité afin d'améliorer le taux de recours à ce dispositif

Mises en œuvre depuis 2014, ces conventions concernent aujourd'hui 52 départements ruraux¹⁰³ et jouent un rôle systématique dans le maintien d'un maillage dense d'établissements scolaires en ruralité.

Outil relativement méconnu, ce conventionnement permet néanmoins de nouer un dialogue étroit et fructueux entre l'État et les départements ruraux au sujet du service public d'éducation et de ses modalités d'application dans les territoires ruraux. Pourtant, sur les 52 départements évoqués seuls 14 ont signé des avenants

¹⁰¹ *Mission Territoires et réussite*, Ariane Azéma et Pierre Mathiot, 4 novembre 2019

¹⁰² Question orale n°0050S, Josiane Costes, Sénat, 25 octobre 2017

¹⁰³ *Rapport bilan Les conventions de ruralité*, Éric Fardet, Association française des acteurs de l'éducation, 21 avril 2021

prolongeant leur convention initiale. En avril 2021, les 38 autres n'avaient pas reconduit leur engagement.

Afin d'améliorer le taux de recours à cet outil et d'inciter à leur prolongation dans l'ensemble des territoires ruraux, la mission préconise la publication d'un rapport annuel faisant état des avancées permises, des projets cofinancés et des établissements soutenus par les services du ministère de l'éducation nationale. Ce rapport permettra de faire un état des lieux régulier du dispositif et de l'amender si nécessaire.

5.3. Le difficile maintien d'une offre éducative de qualité dans les territoires ruraux

En dépit de résultats scolaires satisfaisants et d'un pourcentage de bacheliers ayant obtenus une mention très bien à l'examen du baccalauréat proches de la moyenne nationale selon le cadre d'analyse de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, les acteurs rencontrés durant cette mission ont régulièrement déploré la dégradation de l'offre éducative en ruralité. Cette dégradation se traduisant notamment par l'absence d'une politique publique d'ampleur permettant aux établissements ruraux de proposer une offre pédagogique de qualité.

Attractivité pour les meilleurs enseignants, variété de l'offre d'activités périscolaires, fermeture de certaines options et absence de spécialités au lycée, les maux semblent nombreux. À titre d'exemple, la question de l'attractivité des établissements ruraux pour les meilleurs enseignants et le personnel éducatif est décisive. En effet, nous avons constaté lors des différentes visites effectuées que les services académiques sont bien souvent extrêmement mobilisés sur les questions de fermeture et de regroupements d'établissements. Néanmoins, les enjeux de recrutement de personnels et d'amélioration de l'offre éducative sont bien souvent délaissés contrairement aux établissements situés dans les espaces urbains et périurbains qui en font une préoccupation majeure.

Mesure n°61 - Créer une prime annuelle d'enseignement en ruralité (PAER) équivalente à celle existant dans les établissements situés en réseaux d'éducation prioritaire

Afin d'inciter les enseignants à rejoindre les territoires les moins attractifs, le ministère de l'éducation nationale a depuis de nombreuses années mis en place une indemnisation des enseignants évoluant en réseau d'éducation prioritaire (REP) et réseau d'éducation prioritaire renforcé (REP+).

Versée au prorata en fonction du temps de travail, cette indemnité s'élèverait à 1.734 euros par an en REP et 5.114 euros annuels en REP+.

Nous l'avons vu les territoires ruraux souffrent eux aussi d'une difficulté à attirer les jeunes enseignants et à les conserver dans la durée. À ce titre, la mission propose de créer une prime annuelle d'enseignement en ruralité (PAER) s'élevant à 1.200 euros pour sa part fixe mais s'accompagnant d'une importante part variable déterminée en

fonction des caractéristiques du territoire rural : densité démographique, éloignement des autres établissements scolaires, etc... Cette mesure vise à améliorer l'attractivité des établissements et à offrir aux élèves une offre pédagogique de qualité.

Cependant, il convient de ne pas noircir à l'excès un tableau déjà loin d'être immaculé. L'excellence éducative en ruralité est au cœur des différentes politiques éducatives mises en œuvre par l'État ces dernières années. Un dispositif l'incarne : les Cordées de la Réussite.

La montée en puissance de ce dispositif, créé en 2008, est un exemple de politique éducative ambitieuse à destination de la ruralité. Visant à accompagner les élèves de la 4^{ème} au lycée dans leurs projets d'orientation, les Cordées prennent la forme d'une convention de partenariat entre un établissement d'enseignement supérieur dit de « tête de cordée » et des collèges et lycées, dits « encordés » situés en ruralité¹⁰⁴. Les élèves accompagnés bénéficient alors d'un accompagnement protéiforme sur-mesure comprenant tutorat, interventions extérieures ou encore plannings horaires aménagés. En 2020-2021, 575 conventions du dispositif des Cordées de la réussite avaient été signées contre 423 l'année passée. Preuve que l'ambition n'est pas seulement l'apanage des espaces urbains et périurbains en matière de politiques publiques éducatives.

Mesure n°62 – Assouplir les possibilités de délégation des compétences scolaire et périscolaire des communes aux intercommunalités

Afin de continuer de proposer une éducation de qualité pour l'ensemble des élèves des territoires ruraux, l'intercommunalité doit être un pivot du service public de l'éducation en ruralité. Ainsi, une clarification et un assouplissement des procédures de délégation des compétences scolaire et périscolaire aux EPCI offriront les conditions d'une meilleure adaptation de l'école en milieu rural. Cela permettra aux élèves des écoles des communes moins bien dotées en équipements d'accéder à des activités périscolaires de qualité mais également de faciliter l'entretien des écoles en permettant aux EPCI de se substituer aux communes n'ayant pas les moyens de le faire.

Bien que l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales rappelle que ce sont les communes qui ont la compétence scolaire, il ne précise pas – pas plus que les dispositions des articles L. 212-1 et suivants du code de l'éducation – les modalités de la délégation de la compétence scolaire aux EPCI. En matière de compétence périscolaire, le schéma est identique. L'article L. 212-15 du code de l'éducation précise que le maire peut utiliser les équipements scolaires de la commune dans le cadre d'activités périscolaires avec accord de la collectivité propriétaire ou attributaire sans mentionner les conditions d'une délégation de compétence à l'EPCI. À ce titre, la mission recommande de créer un chapitre additionnel au sein du Titre Ier du livre II de la première partie du code de l'éducation intitulé « Les compétences optionnelles des

¹⁰⁴ Ce dispositif vise également les établissements situés en REP et en quartiers prioritaires de la politique de la ville.

intercommunalités » permettant de fixer un cadre plus souple pour la délégation des compétences scolaires et périscolaires aux intercommunalités.

5.4. La ruralité au défi de l'insertion professionnelle

À mi-chemin entre l'économie et les politiques éducatives, l'insertion professionnelle des jeunes est un enjeu essentiel pour ces territoires ruraux. Difficulté à trouver un stage, à décrocher un contrat d'apprentissage, dialogue lacunaire entre employeurs locaux et établissements d'enseignement ou encore absence de formation post-bac de proximité, les problématiques sont légion et constituent des freins souvent dirimants à l'insertion professionnelle des jeunes ruraux.

Le rapport Berlioux, rendu dans le cadre de la mission *Orientation et égalité des chances dans la France des zones rurales et des petites villes*¹⁰⁵, a récemment remis en lumière les difficultés inhérentes à la recherche d'un stage pour les jeunes des territoires ruraux, premier pas essentiel pour s'insérer professionnellement. Plusieurs facteurs expliquent cette difficulté : offre restreinte sur un territoire, dépendance aux moyens de transports en commun ou encore absence de réseau leur permettant de trouver le stage adapté. Si, en 2018, le Président de la République Emmanuel Macron annonçait la mise en place d'un Plan Stages à destination des jeunes des quartiers prioritaires en politique de la ville¹⁰⁶, les jeunes des territoires ruraux n'ont pas bénéficié de cette politique volontariste qu'il convient néanmoins de saluer. L'incapacité des acteurs ruraux et des établissements à dialoguer afin d'offrir les meilleures opportunités de stage aux collégiens de troisième et aux lycéens des territoires ruraux est également problématique à ce titre.

Concernant les contrats d'apprentissage, un diagnostic similaire peut être formulé. L'offre et la demande de travail sont régulièrement en inadéquation faute de dialogue, de concertation et d'échanges. Les jeunes ruraux sont volontaires et restent particulièrement convaincus de la richesse que constitue un apprentissage. Cependant les freins évoqués dans la recherche d'un stage existent également et restent des obstacles conséquents en dépit de l'excellent travail mené par différentes entités au premier rang desquels figurent les missions locales.

Enfin, l'un des défis attendant les territoires ruraux réside en la capacité desdits territoires à offrir des formations post-bac de proximité répondant aux besoins du tissu économique. Ainsi, le développement de BTS spécialisés en territoire rural est un outil décisif dans le développement d'un bassin de vie et d'emploi. La création d'un BTS métiers de la mer dans les espaces ruraux littoraux ou métiers du bois dans les ruralités forestières prend tout son sens afin de former de futurs salariés qualifiés et compétents permettant aux économies rurales de se spécialiser et d'être compétitives.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ 30 000 stages par an ont été mis à leur disposition : 15 000 portés par les entreprises, 15 000 portés par l'Etat et les services de l'Etat

Mesure n°63 – Lancer le programme Mon stage en ruralité avec un objectif de 30.000 stages à atteindre sous deux ans

Enjeu déterminant au titre d'une insertion professionnelle réussie, le stage réalisé en classe de 3^{ème} est aujourd'hui synonyme de difficulté supplémentaire pour les jeunes des territoires ruraux. Ainsi, une offre restreinte et peu diverse de stages, un éloignement des lieux de stage ou encore une absence de « réseau » professionnel constituent des freins caractéristiques des espaces ruraux.

Depuis mai 2018, à la suite d'un engagement du Président de la République, un véritable effort a été mis en place pour que les jeunes élèves des quartiers prioritaires de la ville (QPV) et des réseaux d'éducation prioritaire (REP) trouvent un stage plus facilement.

Il est de notre responsabilité d'offrir les mêmes chances aux jeunes des territoires ruraux. À ce titre, en s'appuyant sur les préconisations du rapport Berlioux précité, cette mission recommande le lancement de la plateforme monstagenruralité.fr à destination des classes de 3^{ème}. Placée sous l'autorité du ministère de l'éducation, elle visera sous deux ans à rassembler 30.000 offres de stages selon la clef de répartition suivante : 10.000 stages portés par le tissu associatif, 10.000 par le secteur privé et 10.000 par les organismes publics et parapublics.

Mesure n°64 – Mettre en place une déclinaison « Insertion professionnelle » du conseil d'administration des collèges et lycées

Aujourd'hui, les représentants du tissu économique local, à l'image des personnels du réseau consulaire, sont insuffisamment représentés au sein des établissements scolaires dans le cadre de l'insertion professionnelle des jeunes. Formations spécifiques, recherche de stage ou encore appui à l'orientation, les synergies potentielles ne manquent pourtant pas.

Détaillant les modalités d'action, de réunion et de composition des conseils d'administration, les articles R. 421-14 à 36 du code de l'éducation n'intègrent pourtant pas, même temporairement, ces acteurs aux conseils d'administration même temporairement.

La mission préconise donc de créer une formation spécifique du conseil d'administration des collèges et des lycées dédiée à l'insertion professionnelle. Se réunissant trimestriellement, celle-ci comprendra 4 personnalités qualifiées issues du secteur privé et sera chargée de fixer les orientations en matière d'insertion professionnelle de l'établissement. Par voie décrétoire, un amendement des articles précités permettra cette création.

5.5. Des ruralités plurielles : l'adaptation des politiques éducatives aux singularités des territoires

À rebours des débats médiatiques opposant régulièrement l'urbain et le rural tendant à réifier la ruralité ou encore à véhiculer des stéréotypes, les acteurs consultés durant cette mission et les travaux examinés mettent en lumière la diversité des territoires ruraux. En matière d'éducation, les politiques publiques mises en œuvre dans les dernières décennies cherchent à prendre compte cette diversité avec un succès nuancé.

En matière de regroupement et de fermeture, chaque ruralité doit ainsi pouvoir bénéficier d'un rythme et de modalités propres en fonction de :

- Sa densité démographique et l'aire d'influence des pôles urbains proches ;
- Le poids des ruralités particulières que sont les espaces littoraux et montagneux – par exemple via un calcul du taux de communes classées en secteur montagne ;
- L'existence de communes en situation d'isolement selon la nomenclature de l'INSEE ;
- Sa capacité à construire un consensus local sur le bien-fondé des politiques de regroupements.

Les différents espaces ruraux ont alors des dynamiques propres en fonction de ces variables structurelles. Les communes du « rural éloigné » - très peu denses hors aire d'influence des grands pôles d'emplois - se distinguent nettement au regard des indicateurs scolaires : elles concentrent la plus forte baisse du nombre d'élèves sur la période 2009-2017 (- 16 %). Leur maillage est essentiellement constitué de 2 300 petites écoles. Elles ne comprennent qu'une à deux classes et la part des enseignants de moins de 35 ans est de 10 points supérieure à la moyenne France métropolitaine en écoles.

En termes de résultats scolaires¹⁰⁷, la légère sous-performance propre à l'espace rural est un peu plus marquée pour les élèves de ces communes. Les élèves résidant dans ces communes poursuivent moins leurs études en troisième générale¹⁰⁸ et nettement moins en seconde générale et technologique¹⁰⁹. Pourtant, ils sont beaucoup plus nombreux en lycée agricole¹¹⁰.

Les communes du rural peu dense sont quant à elles caractérisées par une démographie et une organisation scolaire plus similaires aux espaces périurbains :

- En matière de taille des établissements ;
- Les résultats scolaires au collège sont assez similaires à ceux des communes du rural éloigné mais possèdent des caractéristiques distinctes en termes de parcours : taux supérieur d'orientation en seconde professionnelle et taux de

¹⁰⁷ Notes moyennes à l'entrée en sixième et notes aux épreuves terminales du brevet,

¹⁰⁸ Écart de 3 points avec la moyenne en France métropolitaine et écart de 2 points avec la moyenne rurale

¹⁰⁹ 8 points d'écart avec la moyenne France métropolitaine et écart de 4 points avec la moyenne rurale

¹¹⁰ Écart de 8 points avec la moyenne France métropolitaine et 3 points avec la moyenne rurale.

poursuite des études en lycée agricole plus faible, pourcentage plus élevé de poursuite d'études supérieures ;

- Des élèves et parents aux profils sociaux caractérisés par une moindre part des catégories moyennes (dont agriculteurs) et un taux plus élevé de catégories socio-professionnelles défavorisées¹¹¹.

Plurielle, l'éducation en ruralité est également caractérisée par des politiques adaptées en zone de montagne ou littoral mais est également façonnée par des politiques d'aménagement rural. Ainsi, la circulaire de 2011 traitait exclusivement des écoles situées en zone de montagne pour identifier celles situées en commune rurale, dont la démographie, l'isolement et les conditions d'accès justifient de modalités spécifiques d'organisation et de moyens. Depuis les premiers comités interministériels aux ruralités (CIR), les circulaires de rentrée intègrent le dispositif des conventions ruralité. Concernant les collèges, seule la circulaire de 1998 relative à l'avenir du système éducatif en milieu rural isolé évoquait « l'avenir des petits collèges ruraux » (moins de 100 et moins de 200 élèves).

En d'autres termes, les politiques pédagogiques et éducatives à destination de la ruralité constituent aujourd'hui des enjeux cruciaux pour l'avenir de celle-ci. En dépit des différents dispositifs déjà en place, le maillage éducatif et l'offre y attendant restent encore imparfaits. Nos propositions visent donc à les amender pour bâtir le cadre éducatif rural de demain.

Mesure n°65 - Mise en place d'un transfert optionnel de la compétence relative à la gestion des lycées situés en milieu rural, aujourd'hui détenue par la région, au département

Le service public de l'éducation est caractérisé par l'éclatement des compétences entre les différentes collectivités freinant parfois la mise en œuvre de politiques différenciées et adaptées en fonction des territoires et de leurs réalités.

La gestion distincte des collèges et des lycées par les départements et les régions illustre cette situation. La linéarité des parcours scolaires des élèves est mise à mal par cette situation. De plus, l'impossibilité pour les collèges et les lycées situés dans la même zone de bâtir des projets pédagogiques communs et structurants est dommageable.

À ce titre, dans les départements ruraux, identifiés en tant que tels dans le cadre des conventions de ruralité, cette mission recommande d'instaurer un transfert optionnel de la compétence lycée des régions aux départements afin de permettre la constitution de véritables cités scolaires en ruralité. Uniquement optionnelle, cette possibilité pourrait toutefois conduire à l'apparition d'un modèle dual de gestion des lycées : certains continueraient d'être gérés par la région quand d'autres établissements seraient désormais placés sous la direction des départements.

¹¹¹ Écart de 5 points par rapport à la moyenne France métropolitaine et écart de 4 points par rapport à la moyenne rurale

Mesure n°66 - Renforcer les pouvoirs du maire en lui octroyant la possibilité d'inscrire des sujets relevant de l'intérêt général de la commune à l'ordre du jour du conseil d'école.

Les articles D. 411-1 et suivants du code de l'éducation précisent qu'aujourd'hui l'ordre du jour des conseils d'école est intégralement décidé par le directeur de ladite école. Le maire n'a ainsi pas la compétence pour inscrire les sujets de son choix à l'ordre du jour. Pourtant, les décisions prises en conseil d'école sont décisives pour l'avenir de la commune : utilisation des moyens alloués à l'école, activités périscolaires, santé des enfants ou encore contours du projet pédagogique de l'école.

La mission recommande de modifier par la voie réglementaire l'article D. 411-1 du code de l'éducation en ajoutant au 6° la mention suivante : « *Une question relevant de l'intérêt général de la commune peut être inscrite à l'ordre du jour du conseil de l'école par le maire* ».

6. Culture

Dépassons dès maintenant les images d'Épinal faisant de la ruralité un havre de paix où un riche patrimoine naturel côtoierait les vieilles pierres et les artisans locaux. Si les ruralités sont extrêmement diverses, la richesse culturelle des espaces ruraux est variable et certains territoires ne bénéficient pas de ressources culturelles conséquentes comme la multiplication des déserts culturels le symbolise. Les territoires les mieux dotés du fait de leur histoire, leurs traditions ou leur situation géographique font quant à eux face à de nombreuses difficultés : entretien du patrimoine, développement d'une offre culturelle variée et de qualité à destination de l'ensemble des publics ou encore absence de mutualisation des moyens. Ce rapport vise donc à proposer un certain nombre de recommandations à destination des territoires ruraux en prenant en compte leurs caractéristiques propres et leurs singularités.

Le temps où les politiques culturelles destinées aux territoires ruraux étaient dessinées uniquement rue de Valois semble révolu. Bien qu'étant principalement une compétence exercée par l'État et ses services, qu'ils soient à Paris ou déconcentrés, la culture fait désormais l'objet de politiques variées aux parties prenantes multiples. Les territoires ruraux n'échappent pas à la règle. S'appuyant sur un tissu associatif dense, les pouvoirs publics locaux se sont appropriés depuis un certain nombre d'années une politique culturelle de proximité, complémentaire des orientations étatiques fixées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ou des administrations centrales. Cet éclatement des politiques culturelles entre les communes, les départements ou même les pays et intercommunalités conduit à une difficile lisibilité de la répartition des compétences. Cette prolifération d'acteurs est caractéristique des politiques culturelles menées en ruralité.

À cette première singularité s'ajoutent les traits propres aux publics ruraux. Le professeur Claire Delfosse, dans son introduction aux Rencontres nationales Culture et ruralité de 2018¹¹², rappelait ainsi que les politiques culturelles en ruralité ont trois principales caractéristiques : les équipements culturels sont plus éloignés qu'en milieu urbain, l'offre culturelle est moins éclectique en zone rurale et le renouvellement des acteurs culturels est plus difficile. Si le dénominateur commun des territoires ruraux reste un patrimoine conséquent, notamment d'origine religieuse, ces espaces sont particulièrement touchés par des inégalités d'offres en matière d'infrastructures ou de spectacles vivants. Plus que jamais, les ruralités sont plurielles et la culture n'échappe pas à la règle.

6.1. Une compétence principalement exercée par l'Etat : retour sur les politiques culturelles en ruralité

Avec 877 lieux de lecture publique¹¹³, 290 cinémas, 280 lieux patrimoniaux et 11 lieux de création, les territoires ruraux bénéficient d'importantes infrastructures culturelles bien qu'inégalement réparties. En dépit de l'existence de « déserts

¹¹² *Culture et ruralités : définition et enjeux*, Claire Delfosse, Les rencontres nationales Culture et ruralité, 29 juin 2018

¹¹³ Lieux dont la surface supérieure à 100m²

culturels », les territoires ruraux sont riches d'une vie culturelle propre s'appuyant sur un tissu associatif dense et vecteur d'une forte identité locale.

Premier acteur public des politiques culturelles françaises, l'État s'évertue depuis de nombreuses années à bâtir une offre culturelle de proximité riche et diversifiée. L'action de l'État vise alors à permettre aux publics culturels ruraux de bénéficier d'une offre tout aussi abondante que celle des publics urbains tout en s'adaptant la diversité des territoires ruraux.

Incarnée par le rôle déterminant joué par les DRAC, cette volonté se décline alors à plusieurs titres :

- Une politique patrimoniale ambitieuse notamment portée en collaboration avec le Fonds incitatif partenarial (FIP) ;
- Une politique de création artistique audacieuse s'appuyant sur les scènes de musiques actuelles (SMAC), les institutions muséales ou encore les tiers-lieux culturels comme les ateliers de fabrication artistique (AFA) ;
- Une stratégie d'industrie culturelle incarnée par les librairies et cinémas ;
- Une politique de démocratisation culturelle de premier plan dont le symbole le plus récent est l'entrée en vigueur du Pass Culture.

L'action du ministère de la culture, en partenariat avec celui de l'éducation nationale, mobilise également de nombreux opérateurs publics dans la mise en œuvre de ces politiques : les Écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA) dans le cadre du programme Ateliers Hors les murs mais également les parcs naturels régionaux (PNR) comme celui des Bauges que nous avons pu visiter durant cette mission. L'ouverture d'un post-diplôme « Design en monde rural » à Nontron par l'École nationale des arts décoratifs (EnsAD) en septembre 2021 est un autre témoignage fort de ce rôle décisif joué par ces opérateurs.

En complément de son rôle dans la préservation du patrimoine historique des petites communes, les DRAC sont également au cœur de la mise en œuvre des plans Bibliothèques et Théâtres qui ont mutuellement permis la naissance de 50 projets d'extension d'horaires d'ouverture de bibliothèques en ZRR et la finalisation d'une enveloppe de 4,8 millions d'euros pour les publics des territoires prioritaires (résidences théâtrales, programme « Art en territoire », etc...). Enfin, le programme Micro-Folies commence à porter ses fruits. Musées numériques et plateformes culturelles de proximité, les Micro-Folies visent à proposer aux publics culturels ruraux un espace modulable irrigué par la culture. On compte aujourd'hui 18 Micro-Folies ouvertes en milieu rural et 134 projets de Micro-Folies en cours de déploiement. Un objectif de 200 Micro-Folies en milieu rural d'ici fin 2022 a été fixé. Ce programme a été pensé comme un véritable outil pour les territoires ruraux comprenant un coût réduit. En effet, son coût en investissement est accessible, car il peut bénéficier d'aides de l'Etat jusqu'à 80% grâce aux crédits territoriaux (FNADT, DSIL, DETR).

Bien que des moyens financiers conséquents soient attribués aux territoires ruraux, les crédits culturels sont encore trop peu fléchés à destination des territoires ruraux. En 2020, le ministère de la Culture consacrait seulement 21,8 millions d'euros (M€) à des actions culturelles en milieu rural, dont 11,4 M€ pour l'éducation artistique

et culturelle et 2 M€ supplémentaires pour les contrats territoire-lecture et les contrats départementaux lecture itinérance (CDLI). Cette somme semble dérisoire au regard des 3,82 milliards d'euros accordés par la dernière loi de finances au ministère de la Culture.

En d'autres termes, en s'appuyant sur ses différents services mais également sur les opérateurs et les associations, l'État reste aujourd'hui un acteur majeur de la culture en ruralité en dépit de moyens en partie insuffisants. Néanmoins, il voit son action être progressivement complétée par celles menées par les collectivités territoriales.

6.2. Un maillage culturel rural dense rendu possible par l'action des collectivités

Grâce aux collectivités territoriales, la culture en ruralité bénéficie en France d'un maillage dense : bibliothèques, musées, cinémas itinérants... Volontaires, les collectivités se saisissent désormais avec force de la compétence culture mais déplorent le manque de moyens qui leur sont accordés pour mener cette mission à bien. Les équipements et manifestations culturelles sont ainsi bien souvent gérés par les collectivités : bibliothèques municipales, politique d'animation culturelle ou développement d'une culture itinérante financée par la municipalité.

Dans leurs missions, les collectivités peuvent s'appuyer sur les DRAC dans une logique partenariale. Ainsi, de nombreuses conventions associant État et collectivités ont vu le jour à l'image des 106 contrats territoire lecture signés en zones rurales mais également des conventions locales d'éducation artistique dont 56% couvrent des territoires ruraux.

Si la fin de la clause de compétence générale semble avoir épargnée la culture, elle s'est néanmoins traduite par un resserrement de l'action des conseils départementaux sur leurs attributions ou compétences obligatoires. Le couple formé par les communes et intercommunalités ne prend ni forcément ni globalement le relais et la répartition des compétences entre les collectivités dans le domaine culturel n'est alors plus forcément très lisible. Cet éclatement porte préjudice aux habitants des territoires ruraux qui n'ont pas d'interlocuteur clairement identifié sur le plan culturel.

L'entretien du patrimoine culturel local reste souvent un angle mort de l'action culturelle de proximité. Il reste souvent un angle mort des politiques menées par l'État. Ainsi, le patrimoine non protégé est souvent délaissé par les DRAC faute de moyens. Les collectivités sont alors seules pour entretenir un patrimoine pouvant être un atout précieux mais représentant régulièrement un lourd fardeau. Les moyens insuffisants accordés à la restauration du patrimoine rural est ainsi une problématique que les acteurs rencontrés tout au long de cette mission ont régulièrement soulignés.

Le maillage proposé par les collectivités connaît ainsi des défauts. Le principal d'entre eux réside en la capacité des habitants à pouvoir bénéficier d'une culture de proximité. En effet, l'existence de déserts culturels ne peut pas être ignorée et la lutte contre les inégalités d'accès à la culture doit être érigée au rang de priorité. Les

différences de situation entre les territoires ruraux, selon qu'ils soient isolés ou sous l'influence d'un pôle urbain, entrent ici pleinement en ligne de compte.

Mesure n°67 – Expérimenter une délégation de compétences aux EPCI rurales des avis simples qui sont aujourd'hui du ressort des architectes des bâtiments de France

Les élus des petites communes rurales déplorent régulièrement la lourdeur et la lenteur des procédures permettant d'obtenir un avis conforme des architectes des bâtiments de France dans le cadre de la restauration de patrimoine.

De nombreux travaux en matière de patrimoine classé nécessitent en effet une consultation obligatoire des architectes des bâtiments de France à l'image des autorisations prévues par l'article L. 632-2-1 du code du patrimoine.

Afin de dépasser ces freins en matière de réhabilitation du patrimoine, ce rapport recommande de déléguer aux établissements publics de coopération intercommunale les avis simples qui ressortent aujourd'hui de la compétence des architectes des bâtiments de France. Afin de s'assurer que les collectivités concernées sont dotées de l'expertise suffisante, les services de celles-ci seront certifiés par l'État en amont. Avec cette certification, elles pourront alors délivrer les avis nécessaires aux travaux tout en participant au désengorgement de la procédure d'autorisation. La simplification de l'obtention des avis ne posant pas de problématiques majeures en matière de patrimoine paraît à ce titre être une priorité.

Mesure n°68 – Amender la composition du comité artistique de l'article L. 1616-1 CGCT afin d'assurer une meilleure représentation des collectivités locales

Les collectivités territoriales sont encore insuffisamment associées aux politiques culturelles et patrimoniales de proximité. Si elles sont souvent consultées, leurs voix ne portent que peu dans l'ensemble des instances où elles siègent.

Dans le cadre du financement de la restauration des œuvres d'art d'un montant égal ou supérieur à 30.000 euros prévu par l'article L. 1616-1 du code général des collectivités territoriales, le maître d'œuvre doit arrêter son choix après avis d'un comité artistique (composé notamment de représentants de l'État). Le président du comité peut alors inviter un représentant de la commune abritant l'œuvre d'art mais celui n'a qu'une voix consultative.

La mission recommande donc que les membres de ce comité artistique soient nommés selon la composition suivante : 1/3 par la collectivité compétente, 1/3 par la DRAC et 1/3 par le maître d'œuvre. Permettant de mieux intégrer les préoccupations des élus, cette nouvelle composition facilitera la mise en œuvre de projets structurants de restauration dans les plus petites communes rurales.

En ruralité, la culture est synonyme d'espaces et d'équipements souvent moins nombreux qu'en zone urbaine, mais plus atypiques proposant plusieurs services culturels. Cette agilité participe de la singularité du maillage culturel rural. Ainsi, l'existence de médiathèques comprenant un petit auditorium et proposant des expositions est un bel exemple de résilience culturelle en ruralité. L'itinérance est une autre alternative. Si elle a toujours existé dans les territoires ruraux, ses modalités se sont adaptées au monde actuel. Aujourd'hui, une pièce de théâtre peut être jouée dans une yourte, un film projeté dans une salle gonflable et un concert joué chez l'habitant¹¹⁴. Cette itinérance doit être mise au service de différentes communes et être encouragée.

Mesure n°69 – Lancement de l'expérimentation Art en ruralité visant à installer des résidences d'artistes éphémères dans les territoires ruraux

Si des efforts conséquents sont déployés quotidiennement pour faire des territoires ruraux de foyers culturels de premier plan, ils peinent néanmoins à attirer les artistes et à organiser des manifestations culturelles d'ampleur. Les raisons sont nombreuses : manque de moyens financiers, équipements peu adaptés ou encore dialogue insuffisant avec les autres acteurs de la culture.

Les espaces urbains ne rencontrent pas ou peu ces difficultés et bénéficient d'une offre culturelle dense et variée. Il est donc nécessaire de résorber le fossé existant entre les territoires en dotant la ruralité d'outils culturels neufs à l'image du dispositif des Micro-Folies. La venue d'artistes en ruralité permettra de densifier l'offre et de la varier avec des arts peu représentés et relativement méconnus dans les espaces ruraux.

Sous la forme d'une expérimentation, la mission propose donc de lancer le programme Art en ruralité qui permettra aux territoires ruraux sélectionnés d'accueillir des résidences d'artistes éphémères durant un trimestre. À la fois atelier, exposition et relai culturel, ces résidences permettront aux habitants des territoires ruraux de bénéficier d'un accès à la culture innovant. Les collectivités qui accueilleront les résidences seront soutenues financièrement par les DRAC dans la mise en œuvre de ce dispositif.

6.3. Un tissu associatif riche mais restant fragile

Enfin, l'une des caractéristiques majeures du tissu culturel rural réside dans le rôle déterminant joué par les associations. En effet, les projets culturels dans les espaces ruraux rencontrent des contraintes spécifiques : une moindre densité de professionnels et un fort recours au bénévolat. Davantage que dans l'urbain, les projets culturels dépendent des capacités et de la personnalité des porteurs de projets, qu'ils soient politiques, associatifs ou professionnels.

Les associations sont alors un acteur essentiel de la culture en milieu rural et viennent pallier le manque d'équipements. Le développement des pratiques amateurs est ainsi souvent rendu possible en grande partie grâce à l'action quotidienne des

¹¹⁴ Voir pour un exemple l'action de l'association Cinéwoulé

associations culturelles. On retrouve ainsi ces associations dans quatre grands secteurs : spectacle vivant (46% des associations culturelles), animation et éducation artistique et culturelle (33%), arts visuels et écriture (11%), et patrimoine (9%).

Néanmoins, l'emploi culturel est plus fragile que dans les autres secteurs. Ainsi, la précarité des salariés des associations culturelles en ruralité ne doit pas être sous-estimée. De même, les associations culturelles ne sont pas toutes employeuses et s'appuient sur des bénévoles et des jeunes étudiants en service civique. Dans ces différents cas de figure, la pandémie du Covid-19 a amplifié les fragilités latentes du tissu associatif culturel. Ainsi, de nombreuses associations ont disparu faute de moyens financiers et matériels pour survivre. 69% des associations présentes dans la région Nouvelle-Aquitaine estimaient que leur situation financière était difficile ou très difficile¹¹⁵. Ce constat peut être étendu aux associations rurales qui sont bien souvent moins bien loties que leurs homologues urbaines. Ce rapport vise à leur assurer les conditions de leur développement et protéger ces acteurs précieux pour la culture en ruralité.

Mesure n°70 – Création du fonds de développement de la vie associative (FVDAR), branche du FVDA destinée aux associations des territoires ruraux

Le FVDA est un outil clé de la politique de soutien aux associations. Faisant face à d'immenses difficultés financières ainsi qu'en matière de formation, les associations présentes dans les territoires ruraux ne sont à l'heure actuelle pas au cœur du dispositif.

Malgré leurs actions salvatrices et le rôle prééminent qu'elles jouent dans les politiques culturelles en ruralité, elles ne bénéficient pas de crédits spécifiques. Par conséquent, la mission préconise de développer un fonds de développement de la vie associative en ruralité (FVDAR), branche rurale du FVDA ne pouvant soutenir que des associations issues des territoires peu denses et très peu denses. 15% des fonds actuels du FVDA seront alors réservés aux candidatures de ces associations afin de soutenir leur action décisive en ruralité.

¹¹⁵ Baromètre « Covid-19 : un an après où en sont les associations ? », Mai 2021, Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports

CONCLUSION

Si en 2019, Gérard-François Dumont expliquait que l'ancien zonage en aires urbaines de l'INSEE avait « rayé la ruralité de la carte »¹¹⁶, la nouvelle définition proposée par l'Institut a contribué à remettre les territoires ruraux au centre de celle-ci. S'inscrivant dans cette perspective, cette mission prospective vise à formuler des propositions concrètes sur l'application différenciée des politiques publiques dans les espaces ruraux afin de mieux adapter l'action publique territoriale à ces territoires bien souvent mis de côté.

Conscients des défis contemporains et futurs que la ruralité doit relever, nous nous sommes attelés à imaginer l'action publique de demain. Agile et adaptée à chaque territoire, cette action publique prendra la mesure du caractère pluriel des ruralités. Agricole ou industrielle, montagnarde ou littorale, touristique ou isolée, la ruralité a en effet mille réalités. Ces territoires font néanmoins face à des difficultés communes : offre de santé déficitaire, enclavement numérique, infrastructures de transport lacunaires ou encore maillages culturel et éducatif peu denses et imparfaits.

Bien que depuis 2017, les politiques publiques à destination de la ruralité montent en puissance à l'image du rôle grandissant de l'ANCT ou de l'apparition du Secrétariat d'État à la ruralité, elles ne répondent pas encore à l'ensemble des besoins et attentes des territoires ruraux et de leurs habitants. Trop souvent façonnée pour répondre aux besoins des territoires urbains, l'action publique doit mieux prendre en compte les attentes de la ruralité. Ce rapport fait par conséquent le choix de proposer une nouvelle architecture différenciée pour l'action publique. Construites autour du duo formé par le couple département-intercommunalité, nos propositions visent à impulser une nouvelle dynamique pour ces territoires. Avec 70 mesures, nous avons cherché à rénover le cadre juridique de l'action publique mais également à formuler des propositions tangibles répondant aux attentes concrètes des territoires.

Mettre en œuvre effectivement la différenciation de l'action publique c'est d'abord garantir aux territoires ruraux les moyens de leurs ambitions en termes de financement de l'action publique. La réforme proposée du fonctionnement des dotations que sont notamment la DETR et la DSIL illustre cette volonté. En s'appuyant sur les dispositifs d'expérimentation, la construction ensuite d'outils spécifiques adaptés aux réalités des collectivités rurales était la seconde priorité de cette mission. Enfin, l'affirmation du rôle clé joué par le préfet et la collectivité départementale dans l'action publique en ruralité était au cœur de nos réflexions. Modestement, nous avons essayé de tracer une autre voie pour l'action publique en ruralité, un chemin différencié visant à améliorer les politiques déjà en vigueur et à développer celles de demain.

En complément d'un cadre juridique renouvelé de l'action publique en ruralité, nous avons cherché à formuler des recommandations issues des retours des acteurs de terrain dans six grands domaines comme la lettre de mission du Premier ministre nous invitait à le faire : la santé, l'urbanisme, l'économie, les infrastructures de réseau,

¹¹⁶ Gérard-François DUMONT, Entretien pour la Gazette des communes, 3 septembre 2019

la culture et l'éducation. Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, nous avons concentré nos efforts et nos recherches sur ces six thématiques afin d'être le plus efficace possible dans nos travaux. Cela a abouti à des recommandations fortes visant à donner un nouveau souffle à l'action publique territoriale en ruralité.

Ainsi, le développement de la médecine foraine, la création d'une prime annuelle d'enseignement en ruralité (PAER), la consécration d'un droit à l'égalité numérique ou encore l'apparition d'une Agence nationale pour la rénovation rurale (ANRR) sont autant de propositions fortes visant à faire de nouveau de la ruralité le cœur du destin français.

Loin d'être de simples vœux pieux, ces 70 mesures sont de véritables promesses : promesse d'une meilleure prise en compte des besoins des territoires ruraux dans la construction de l'action publique, promesse de politiques publiques plus agiles et souples et promesse d'une puissante ambition pour l'avenir des territoires ruraux constituant trop souvent des angles morts de nos politiques publiques.

Nous souhaitons donc inviter l'ensemble des pouvoirs publics à se saisir de ces mesures pour les faire leurs. Gouvernement, régions, départements, intercommunalités, communes, unissons-nous pour l'avenir de nos territoires ruraux. Nous devons agir vite pour faire de l'égalité territoriale le cœur de l'action publique de demain mais également de celle d'aujourd'hui.

ANNEXES

ANNEXES

Annexe n°1 - Lettre de mission du Premier ministre Jean Castex adressée au député Jean-Pierre Cubertafof, 17 février 2021

Annexe n°2 - Liste des auditions menées et remerciements

ANNEXE n°1 – Lettre de mission du Premier ministre Jean Castex adressée au député Jean-Pierre Cubertafof, 17 février 2021

ANNEXE II – Liste des personnes et entités auditionnées

Administrations publiques

Agence nationale de la cohésion des territoires

- **Zacharia Alahyane** – Directeur de la mission France mobile
- **Juliette Auricoste** – Directrice du programme Petites villes de demain
- **Guillaume Basset** – Directeur du programme Territoires d'industrie
- **Pierre Bouillon** – Directeur du programme France Services
- **Frédéric Bourthomieu** – Directeur du Programme éducation et petite enfance et Coordinateur national du programme interministériel des Cités éducatives
- **Jérôme Gutton** – Directeur général délégué Territoires et ruralités, coordonnateur de la mission CRTE
- **Yves Le Breton** – Directeur général
- **Sylviane Le Guyader** – Cheffe du pôle Analyses et diagnostics territoriaux
- **Laurent Rojey** – Directeur général délégué numérique
- **Pierre-Louis Rolle** – Directeur du programme Société Numérique
- **Simone Saillant** – Directrice des programmes Montagne et Ruralités

ARS Auvergne-Rhône-Alpes

- **Jean-Yves Grall** – Directeur général

ARS Hauts-de-France

- **Benoît Vallet** – Directeur général
- **Adrien Debever** – Sous-directeur ambulatoire

ARS Nouvelle-Aquitaine

- **Benoît Elleboode** – Directeur général

Conseil national d'évaluation des normes

- **Alain Lambert** – Président

Délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle

- **Noël Corbin** – Délégué général

Direction générale de la cohésion sociale

- **Stéphanie Froger** – Service Animation territoriale

Direction générale de la gendarmerie nationale

- **Jean-Luc Bœuf** – Conseiller relation avec les collectivités au cabinet du DGGN
- **Véronique Laurent** – Conseillère administration territoriale et sécurité
- **Colonel Yves Marzin** – Chargé de mission au cabinet du DGGN
- **Colonel Stéphane Privat** – Chef du bureau sécurité et ordre public
- **Général Jean-Luc Villeminey** – Sous-directeur à l'emploi des forces

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

- **Stéphanie Le Blanc** – Adjointe à la sous-directrice en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi
- **Bruno Lucas** – Délégué général
- **Fabrice Masi** – Sous-directeur en charge d'accès au parcours d'accès à l'emploi
- **Lise Ruefflin** – Cheffe du département action territoriale

Direction générale de l'enseignement scolaire

- **Bruno Chiocchia** – Sous-directeur de la performance et du dialogue avec les académies
- **Stéphanie Veloso** – Cheffe du bureau de l'éducation prioritaire et des territoires

Direction générale de l'offre de soins

- **Sophie Augros** – Conseillère médicale Soins primaires et professions libérales

Direction générale des collectivités locales

- **Stanislas Bourron** – Directeur général
- **Stéphane Brunot** – Directeur général adjoint

Direction générale des finances publiques

- **Louis-Olivier Fadda** – Sous-directeur au ministère de l'action et des comptes publics
- **Guillaume Robert** – Chef du service des collectivités locales)

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

- **David Caubel** – Directeur de projet transversal innovation et territoires
- **Céline Mouvret** – Adjointe au bureau des politiques de déplacements
- **Marc Papinutti** – Directeur général

Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- **Joël Giraud** – Secrétaire d'Etat chargé de la ruralité

Ministère de l'enseignement supérieur

- **Sébastien Chevalier** – Chef de service à la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche
- **Erwan Paitel** – Chef de projet au ministère de l'enseignement supérieur

Pôle emploi

- **Ivane Squelbut** - Directrice des partenariats et de la territorialisation

Élus et personnalités publiques

- **Grégoire Auger** – Architecte
- **Arnaud Barrois** – Maire de Mont-Saint-Aignan
- **Pierre Bazin** – Maire de Saint-Martin-aux-Buneaux
- **Christian Berthomier** – Maire de Saint-Jean d'Arvey
- **Jean-Pierre Boisneau** – Maire de Saint-Sigismond
- **Tristan Bonamy** – Chargé des relations territoriales, Bouygues Télécom
- **Sylvain Borde** – Chargé de mission pour l'aménagement numérique du territoire, la diffusion et la modernisation en matière de digital, SGAR Normandie
- **Vincent Boulnois** – Maire du Châtelard, président de l'association Agriculteurs du Parc
- **André Pierre Bourdon** – Maire de Neville
- **Jean-Marie Boursier** – Directeur de la centrale nucléaire de Paluel
- **Claude Bouteiller** – Maire de Ectot-les-Baons
- **Olivier Bureaux** – Président de la communauté de communes de Terroir en Caux
- **Marc Brinet** – 1^{er} adjoint au Maire de Saint-Sigismond
- **Jean-Pierre Bru** – Maire délégué du Louroux-Béconnais
- **Jean-René Cazeneuve** – Député du Gers

- **Jean-Pierre Chauvet** – Maire de Yerville
- **Patrick Coquelet** – Président de la délégation dieppoise de la Chambre de commerce et d'industrie Rouen Métropole et chef d'entreprise
- **Geneviève Coquereau** – Maire de Segré-en-Anjou-Bleu
- **Pascal Crossouard** – Maire de Candé
- **Françoise Coué** – Maire de Chazé-sur-Argos
- **Yolaine de Courson** – Députée de la Côte-d'Or
- **Christophe Doré** – Président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de Normandie
- **Gérard-François Dumont** – Professeur de géographie
- **Stéphane Duparc** – Maire de La Chapelle-Blanche
- **Pierre-André Durand** – Préfet de Normandie
- **Philippe Etienne** – Maire de Fontaine-le-Dun
- **Louis Eudier** – Maire de Bois-Himont
- **Franck Foiret** – Maire de Vittefleur
- **Gérard Fouché** – Vice-président de la communauté de communes de la côte d'Albâtre en charge de l'urbanisme
- **Marie-Ange Fouchereau** – Maire de Bécon-les-Granits
- **Jean-Pierre Fresso** – Maire de La Compote
- **Serge Freulet** – Adjoint-Directeur académique de Seine-Maritime
- **Laurent Furst** – Maire de Molsheim
- **Yannick Galon** – Maire de Bouillé-Ménard
- **Didier Gaston** – Maire de Paluel
- **Françoise Gatel** – Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, présidente de l'association Petites cités de caractère

- **Etienne Glémot** – Maire du Lion-d’Angers
- **Stéphan Goualier** – Directeur de programme, Orange
- **Maryse Hanzard** – Mairie d’Angiens
- **Karine Hunkeler** – Maire de Saint-Saëns
- **Docteur Hurtebize** – Médecin généraliste de la maison médicale d’Yvetot
- **Yves Husson** – Maire de Chanaz, président des maires ruraux de Savoie
- **Paul-Henri Huvey** - Président de la Confédération de l’Artisanat et des Petites entreprises du Bâtiment
- **Pierre Jarlier** – Sénateur honoraire, ancien président du CEREMA, vice-président de l’AMF
- **Gérard Jouan** – Ancien maire de La Chaussée
- **Daniel Labaronne** – Député d’Indre-et-Loire
- **Michel Lecomte** – Président de Smartrezo
- **Luc Lefrançois** – Maire de Hugleville-en-Caux
- **Éric Le Gall** – Responsable réseau mobile Orange
- **Julie Levêque** – Fondatrice de Comm’une opportunité et chargé de la stratégie et de la communication
- **Guy Le Verdier** – Maire de Belmesnil
- **Jérôme Lheureux** – Président de la communauté de communes de la côte d’Albâtre
- **Yves Mary** – Maire délégué de Chazé-Henry
- **Patricia Maussion** – Conseillère régionale, présidente du Pays de l’Anjou Bleu, 1^{ère} adjointe de la commune de Loiré
- **Gérard Merlin** – Maire de Lescheraines
- **Jean-Claude Montblanc** – Vice-président de la communauté de communes Cœur de Savoie

- **Philippe Mousset** – Évêque du diocèse de Périgueux
- **Bernard Nicolaieff** – Président du cabinet Seconde-Lecture
- **Grégory Oswald** – Conservateur du musée de la Chartreuse
- **Jean-François Ouvry** – Maire de Saint-Valéry-en-Caux
- **Didier Padey** – Maire de Jongieux
- **Marie-Luce Perdrix** – Maire de Gruffy
- **Frédéric Périssat** – Préfet de Dordogne
- **Dominique Pommat** – Maire de La Thuile
- **Alain Richard** – Sénateur du Val-d'Oise
- **Marie-Noëlle Richard** – Maire d'Angrie
- **Yamina Riou** – Maire d'Erdre-en-Anjou
- **Jacques Robert** – Maire de Loiré
- **Olivier Rouseille** – Président de la Fédération Française du Bâtiment en Seine-Maritime
- **Olivier Roussez** – Maire délégué de Pouancé
- **Béatrice Santais** – Présidente de la communauté de communes Cœur de Savoie et maire de Montmélian
- **Isabelle Sararols** – 3^{ème} adjointe d'Ombrée-d'Anjou
- **Christian Suronne** – Maire de Val-de-Scie
- **Gilles Talluau** – président de l'AMRF 49
- **Yves Tasse** – Maire de Veules-les-Roses
- **Jean-Pierre Thévenot** – Maire de Cany-Barville
- **Serge Tichkiewitch** – Maire d'Aillon-le-Jeune
- **Jean-Marc Toussaint** – Directeur de l'hôpital de Néville

- **Cécile Trahand** – Maire d'Arith
- **Michel Verpeaux** – Professeur de droit constitutionnel
- **René Vimont** – Maire de Grainville-la-Teinturière

Associations d'élus & collectivités

Assemblée des communautés de France

- **Véronique Pouzadoux** – Présidente de la communauté de communes de Saint-Pourçain Sioule Limagne

Assemblée des départements de France

- **Nicolas Fricoteaux** – Président de l'Aisne
- **Philippe Herscu** – Directeur délégué à l'aménagement du territoire
- **Olivier Richefou** – Président de la Mayenne
- **Ann-Gaëlle Werner-Bernard** – Conseillère Relations avec le Parlement

Association des élus de montagne

- **Pierre Bretel** – Délégué général
- **Jeanine Dubié** – Présidente, députée des Hautes-Pyrénées

Association des maires de France

- **Ludovic Rochette** – Président de l'association et vice-président du Conseil départemental de la Côte- d'Or

Association des maires ruraux de Dordogne

- **Alain Castang** – Président

Association des maires ruraux de France

- **Jean-Paul Carteret** – Deuxième vice-président
- **Michel Fournier** – Président

Association des régions de France

- **Laurence Fortin** – Présidente de la commission aménagement

Association des villes de France

- **Quentin Brière** – Maire de Saint-Dizier et président de la communauté d'agglomération de Saint-Dizier

Association nationale des élus des territoires touristiques

- **Edith Gueugneau** – Maire de Bourbon-Lancy
- **Géraldine Leduc** – Directrice générale
- **Gérald Martinez** – Maire de Saint-Léger-les-Mélèzes

Association nationale des élus du littoral

- **Catherine Bersani** – Administratrice de l'ANEL, inspecteur honoraire de l'Équipement
- **Hubert Dejean de La Batie** – Vice-président de la région Normandie, maire de Sainte-Adresse et président du conseil d'administration du Conservatoire du Littoral
- **Anne-Sophie Leclere** – Déléguée générale

Association nationale des Pôles territoriaux et des pays

- **Michael Restier** – Directeur
- **Nicolas Soret** – Maire de Joigny, président du PETR nord-Yonne

Conseil départemental de Dordogne

- **Germinal Peiro** – Président du Conseil départemental de la Dordogne

Fédération des Parcs naturels régionaux

- **Eric Brua** – Directeur général
- **Michaël Weber** – Président

Petites cités de caractère

- **Françoise Gatel** – Présidente
- **Laurent Mazurier** – Directeur

Plus beaux villages de France

- **Pascal Bernard** – Délégué général chargé de qualité
- **Alain di Stefano** – Président

Syndicat départemental d'énergies de la Dordogne

- **Philippe Ducène** – Président

Syndicat mixte départemental des déchets de la Dordogne

- **Pascal Protano** – Président

Union des maires de la Dordogne

- **Thierry Boidé** – Premier vice-président
- **Francine Bourra** – Maire du Lardin
- **Nadine Herman-Bancaud** – Maire de Nontron
- **Bruno Lamonerie** – Président
- **Claude Rey** – Directeur

Associations et organisations professionnelles

ARCEP

- **Cécile Dubarry** – Directrice générale

Ciné off et l'association des cinémas itinérants

- **Anne Lidove** – Cinéligue Hauts de France, association des cinémas indépendants
- **Rafael Maestro** – Directeur de l'association Ciné Passion en Périgord
- **Michel Schotte** – Gestionnaire de Ciné-off

Confédération des syndicats médicaux français

- **Franck Devulder** – Président des spécialistes
- **Luc Duquesnel** – Président des généralistes
- **Jean-Paul Ortiz** – Président

Familles rurales

- **Jean-Baptiste Baud** – Secrétaire général du fonds de dotation RuralMouv
- **Dominique Marmier** – Président de Familles Rurales Fédération nationale

Fédération hospitalière de France

- **Marc Bourquin** – Conseiller en stratégie
- **Quentin Hénaff** – Responsable adjoint au Pôle Ressources humaines
- **Zaynab Riet** – Déléguée générale
- **Vincent Roques** – Directeur de cabinet
- **Frédéric Valletoux** – Président

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

- **David Beauvisage** – Chef du département stratégie
- **Daniel Belon** – Directeur adjoint et délégué au développement durable des territoires de la FNCCR

- **Charles-Antoine Gautier** – Directeur adjoint pour l'énergie - développement des réseaux d'énergie
- **Pascal Sokoloff** – Directeur général

Fédération nationale des établissements d'hospitalisation à domicile

- **Elisabeth Hubert** – Présidente
- **Béatrice Frecon** – Déléguée nationale

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

- **Hugues Deregnaucourt** – Vice-président chargé de l'action politique

FNSEA

- **Henri Bies Père** – Vice-président
- **Michel Thomas** – Sous-directeur « structures et territoires »

Groupement des autorités responsables de transports

- **Guy Le Bras** – Directeur général

InterSyndicale Nationale des Internes

- **Gaëtan Casanova** – Président
- **William Haynes** – Secrétaire général

SAFER

- **Sabine Agofroy** – Chargée des relations parlementaires et européennes
- **Emmanuel Hyst** – Président

Chambres consulaires

Chambres de commerce et d'industrie France

- **Pierre Dupuy** – Direction des affaires publiques de CCI France
- **Thierry Julier** – Président de la CCI Lozère et de l'association des CCI rurales
- **Laure Prévot** – Direction des affaires publiques de CCI France

Chambres des métiers de l'artisanat France

- **Samuel Deguara** – Directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles
- **Joël Fourny** – Président

Union des entreprises de proximité

- **Pierre Burban** – Secrétaire général
- **Dominique Métayer** – Président
- **Thérèse Note** – Chargée des relations parlementaires

Ordres professionnels

Conseil national de l'Ordre des dentistes

- **Serge Fournier** – Président
- **Myriam Garnier** – Vice-présidente
- **Steve Toupenay** – Secrétaire général

Conseil national de l'Ordre des infirmiers

- **Patrick Chamboredon** – Président

Conseil national de l'Ordre des médecins

- **Jean-Marcel Mourgues** – Vice-président
- **Stéphanie Rasse** – Géographe de la santé
- **Jean-François Varet** – Président de la commission de la démographie, des études statistiques et de l'atlas

Conseil national de l'Ordre des pharmaciens

- **Pierre Beguerie** – Président du Conseil central A représentant les pharmaciens titulaires d'officine de l'ordre des pharmaciens et président du CROP de Nouvelle-Aquitaine
- **Carine Wolf-Thal** – Présidente

Conseil national de l'Ordre des sages-femmes

- **Marianne Benoît Truong-Cahn** – Vice-présidente
- **Anne-Marie Curat** – Présidente
- **Isabelle Derrendinger** – Secrétaire générale
- **Davis Meyer** – Chef de cabinet

Ordre des infirmiers de Dordogne

- **Claire Bartaire** – Elue ordinale ide fonction publique
- **Martial Candel** – Elu ordinal idel
- **Céline Chenault** – Elue ordinale ide fonction publique Enseignante IFSI
- **Anne-Marie Conseil** – Présidente cdoi24
- **Bruno Delhomme** – CROI Nouvelle-Aquitaine
- **Lucienne Laumont** – Elue ordinale idel

- **Patrick Livernet** – Elu ordinal idel

Entreprises

Agence de l'eau Adour Garonne

- **Guillaume Choisy** – Directeur général
- **Bruno Leménager** – Directeur de la délégation Atlantique-Dordogne

Caisse centrale de la MSA

- **François-Emmanuel Blanc** – Directeur général
- **Pascal Cormery** – Président

EDF

- **Christine Heuraux** – Chef de mission Transition énergétique en milieu rural
- **Bertrand Le Thiec** – Directeur des affaires publiques

Fédération Française des Télécoms

- **Olivier Riffard** – Directeur des affaires publiques

Iliad

- **Ombeline Bartin** – Directrice des affaires publiques

Keolis

- **Eric Chapeyron** – Directeur Prospective, modes de vie et mobilités dans les territoires
- **Anne Lieure** – Directrice des relations institutionnelles

La Poste

- **Philippe Wahl** – Président-directeur général

Les écoles de production

- **Patrick Carret** – Directeur général
- **Dominique Hiesse** – Président de la fédération nationale des écoles de production

Les entreprises de télémédecine

- **Adina Buboi** – Consultante en affaires publiques
- **Maxime Cauterman** – Directeur médical de Livi France
- **François Lescure** – Président

Medaviz

- **Stéphanie Hervier** – Directrice générale
- **Guillaume Lesdos** – Président

O' Toit

- **Caroline Gaillard** – Coordinatrice
- **Jean-Pierre Marty** – Président
- **Vincent Pacini** – Professeur associé du CNAM, directeur de la Clé proactive, directeur associé du GERPA

Railcoop

- **Alexandra Debaisieux** – Directrice déléguée générale

Taxirail

- **Régis Coat** – Président

Tech4Mobility

- **David Borot** – Directeur du programme, directeur Délégué Nouvelles Mobilités à la Direction Innovation & Recherche de la SNCF
- **Laurent Eisenman** – Directeur des mobilités territoriales du programme Tech4Mobility à la Direction Innovation & Recherche
- **Laurence Nion** – Conseillère parlementaire de la SNCF

Wimoov

- **Mathieu Alapetite** – Directeur communication, partenariats et affaires publiques
- **Virginie Watine-Bertin** – Directrice régionale Grand-Ouest

Nous tenons à remercier chaleureusement l'ensemble des personnes qui ont accepté de participer à ces auditions. Nos remerciements vont également à Patrick Mignola, président du groupe Modem à l'Assemblée nationale, aux députés Xavier Batut, Philippe Bolo et Philippe Latombe, au maire de Molsheim et ancien député Laurent Furst, ainsi qu'à l'ensemble de leurs équipes pour avoir accueilli la mission sur leur territoire et organisé l'ensemble des rencontres sur le terrain.

