



MISSION FLASH SUR L'ÉQUILIBRE ENTRE LES TERRITOIRES URBAINS ET RURAUX

La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) a confié à **MM. Jean-Claude Leclabart**, député de la Somme (La République en Marche), et **Thibault Bazin**, député de Meurthe-et-Moselle (Les Républicains), une mission flash sur « l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux ».

À l'appui de leurs travaux, les deux co-rapporteurs ont entendu de nombreux élus, associations d'élus, représentants des ministères, membres de l'Insee et du Commissariat général à l'égalité des territoires, ainsi que des universitaires. Ils ont également effectué 3 déplacements à Toulouse et dans le Gers, à Amiens, et à Sens.

Depuis la politique de « *rénovation rurale* » initiée par la DATAR en 1967, la quête d'« *équilibre* » entre les territoires ruraux et urbains est une préoccupation centrale de l'aménagement du territoire. Le constat dressé par le CGET en préambule de son premier « *baromètre des territoires* » (juillet 2018) vient toutefois confirmer la perception d'une « *fracture territoriale* ». Si les politiques publiques françaises ont, comparativement à celles menées dans d'autres pays européens, davantage visé à l'équilibre territorial, il n'en demeure pas moins que l'évolution récente montre, davantage qu'ailleurs, une accentuation des contrastes. Cette tendance est particulièrement marquée depuis la crise de 2007-2008, ce qui appelle à une **nouvelle approche pour la politique d'aménagement du territoire**.

Ainsi, les rapporteurs formulent **14 recommandations** pour mieux identifier les territoires en souffrance et poser les bases d'une politique d'aménagement plus cohérente et adaptée aux besoins locaux. Au terme de leur mission, ils sont parvenus au constat que la législation récente a été influencée par un certain nombre de présupposés, consacrant les métropoles comme moteurs de la croissance tout en négligeant les coûts de concentration, et sous-estimant trop souvent le potentiel des territoires ruraux. **L'équité et les complémentarités entre les différents territoires ruraux et urbains doivent être renforcées, afin de rétablir une juste cohésion territoriale pour l'unité de la République.**



Corapporteur
Jean-Claude Leclabart
Député de la Somme



Corapporteur
Thibault Bazin
Député de Meurthe-et-Moselle

Voir [ici](#) l'intégralité de la communication de MM. Jean-Claude Leclabart et Thibault Bazin

Appréhender les territoires ruraux et urbains : la nécessité d'un rééquilibrage conceptuel

L'objectif est d'abord de dépasser les oppositions schématiques entre les territoires « ruraux » et « urbains », qui regroupent une grande diversité de situations.

Les limites des définitions traditionnelles de l'urbain et du rural et leur nécessaire dépassement

Les approches statistiques traditionnelles peinent à qualifier finement les espaces ruraux. La définition des seuils permettant de délimiter les unités urbaines (approche morphologique) et les zones urbaines (approche fonctionnelle) sont discutables, et les territoires ruraux apparaissent souvent « en négatif ». Pour y remédier, l'Insee a proposé une approche morphologique renouvelée, fondée sur 4 degrés de densité, suggérant que les espaces ruraux regroupaient 35 % de la population en 2015.

Finalement, la **typologie du CGET** innove en faisant apparaître 9 catégories d'espaces urbains et 3 grandes catégories de « campagnes » françaises, regroupant plus de 27 millions d'habitants : **(1) Les campagnes des villes, du littoral, des vallées urbanisées** (environ 16,6 millions d'habitants) ; **(2) Les campagnes agricoles et industrielles** (environ 5,6 millions d'habitants) ; **(3) Les campagnes vieilles à très faible densité** (environ 5,2 millions d'habitants).

Un approfondissement des déséquilibres entre les territoires ruraux et urbains, en particulier depuis la crise de 2007-2008

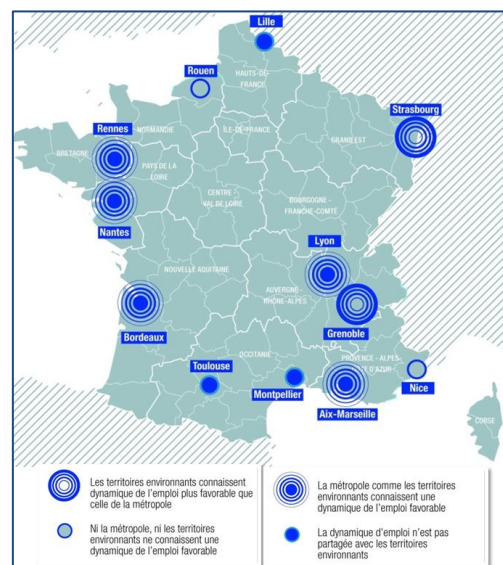
Un panorama des implantations des emplois publics, des entreprises et des ménages révèle des déséquilibres de diverses natures.

L'implantation des emplois publics doit continuer à jouer un rôle d'amortisseur des inégalités territoriales

La relative surreprésentation des emplois publics dans les espaces ruraux répond à un objectif d'équité territoriale, tenant compte des

L'idéologie de la « métropolisation », largement contestée, continue d'exercer une influence sur l'action des pouvoirs publics

Un rapport commandé par *France stratégie* (novembre 2017) relativise les effets d'entraînement des métropoles sur les territoires environnants. Pourtant, les réformes récentes de l'organisation territoriale postulent souvent de forts effets d'entraînement des métropoles.



© Source : Rapport pour France stratégie (2017)

Au-delà d'un certain seuil - dont la définition fait débat - les économies d'échelle laissent place aux effets de saturation et à des externalités négatives liées à la surconcentration.

caractéristiques physiques des territoires, et des caractéristiques sociodémographiques.

Le CGET souligne le rôle de l'emploi public comme « amortisseur des difficultés économiques ». Les réorganisations des emplois et services publics envisagées par le Gouvernement doivent préserver cet équilibre et procéder d'une logique interministérielle.

Les dynamiques économiques profitent davantage aux grandes aires urbaines, en particulier depuis la crise de 2007-2008.

Les déséquilibres économiques s'accroissent depuis les années 1980, et plus particulièrement depuis la crise de 2007-2008. Entre 1999 et 2011, la moitié des 1,9 million d'emplois créés s'était répartie dans seulement 30 zones d'emplois, essentiellement à l'Ouest et au Sud du pays, au détriment des régions du Nord de la France.

Les dernières données de l'Insee montrent un essoufflement de l'implantation des ménages dans les territoires ruraux éloignés des agglomérations

Le phénomène de « *repeuplement* » des espaces à dominante rurale, observable depuis 1975, a été essentiellement porté par une forte augmentation de la population du « *rural périphérique* » et du « *rural couronne éloignée* ».

Toutefois, les dernières données de l'Insee (période 2011-2016) font surtout apparaître un renforcement de l'attractivité des métropoles qui attirent toutes, à l'exception de Grenoble et de Paris, davantage de nouveaux habitants qu'entre 2006 et 2011. On constate dans le même temps un moindre dynamisme des espaces ruraux ou périurbains.

Favoriser l'équilibre et renforcer les complémentarités entre territoires ruraux et urbains

Identifier les territoires en souffrance, aménager les mentalités, simplifier les procédures

Pour identifier les territoires en souffrance, l'action publique doit se fonder sur des indicateurs précis. **Le premier baromètre de la cohésion des territoires gagnerait à être enrichi pour offrir un cadre d'analyse des interactions entre les territoires et des dynamiques productives. Un tableau de bord synthétique pourrait également faciliter le suivi des évolutions.**

Une réorganisation des dispositifs contractuels apparaît nécessaire. Le constat est celui d'un empilement de dispositifs, souvent mal ajustés aux besoins locaux. La Cour des comptes a récemment révélé le manque d'articulation entre les Schémas d'accessibilité aux services publics (SDAASP) et les Contrats de ruralité. **Une réflexion sur l'opportunité d'un contrat unique de cohésion territoriale pourrait être initiée. L'ANCT devra en tout cas veiller à la bonne articulation des dispositifs contractuels, et il conviendra de dépasser les logiques de saupoudrage pour cibler les aides à l'endroit des territoires en souffrance.**

Les auditions et déplacements effectués dans le cadre de la mission ont mis à jour la perte

d'ambition et les fluctuations du modèle d'aménagement du territoire français, illustrées par les changements successifs de rattachement ministériels de la DATAR puis du CGET. **Un État « régulateur » doit accompagner les territoires grâce à des services déconcentrés suffisamment étoffés, capables de flécher les investissements. Un État « moteur » doit porter une vision de développement industrielle cohérente, en approfondissant par exemple le programme des « Territoires d'industrie » récemment initié.**

Une plus grande adaptation aux bassins de vie est nécessaire pour aboutir à une intercommunalité harmonieuse, où les maires et conseillers municipaux doivent trouver toute leur place. **Là où la recomposition de la carte intercommunale est allée trop loin, des adaptations doivent être envisagées en tant que de besoin, pour créer des ensembles cohérents permettant de mener des politiques publiques locales plus efficaces sur des périmètres plus cohérents.**

Pour une répartition plus équitable des infrastructures, des richesses et des services publics sur le territoire national

Le dispositif de **Prime à l'aménagement du territoire** aurait permis de créer ou maintenir

39 000 emplois entre 2014 et 2017, mais son montant a sensiblement diminué au cours de la décennie 2000. **Une évaluation claire et transparente de l'ensemble des dispositifs de péréquation verticale et horizontale apparaît nécessaire, afin de renforcer les moyens alloués aux dispositifs les plus efficaces.**

La Cour des comptes a livré un bilan mitigé du fonctionnement des MSAP, en particulier des MSAP postales dont le modèle « *est loin d'avoir fait ses preuves* ». **Pour mieux répondre aux besoins des populations, la définition des objectifs des MSAP doit procéder d'une analyse locale, par opposition aux objectifs quantitatifs définis à l'échelle nationale. L'État doit assurer une formation en continu des intervenants en MSAP, et une liaison facilitée pour toutes les demandes.**

Davantage que les subventions et les exonérations fiscales, les infrastructures constituent un facteur clé dans les choix d'implantation des entreprises. **Une attention particulière devra donc être portée aux recommandations de la mission confiée le 14 mars 2019 par la Ministre des Transports au préfet François Philizot, portant sur la sauvegarde des petites lignes ferroviaires.**

Une meilleure adéquation entre les besoins en personnel des entreprises et les chercheurs d'emploi est essentielle. **Les actions des collectivités pour créer et financer les lieux d'hébergement ou les moyens de déplacement des apprentis doivent notamment être encouragées.**

Aider les territoires ruraux à prendre le train des révolutions sociales et technologiques qui se jouent aujourd'hui

D'importants écarts d'accès persistent « entre les grands pôles urbains et les espaces ruraux ». Comme le soulignait le Défenseur des droits en janvier 2019, « *dans les communes de moins de 1000 habitants, plus d'un tiers des habitants n'ont pas accès à un Internet de qualité* ». Un éclatement des responsabilités existe pour le portage des plans « *France très haut débit* » (suivi par l'Agence du numérique) et « *new deal mobile* » (géré par l'Arcep). **L'ANCT devra**

donc veiller à la mise en place de la couverture du territoire en haut et très haut débit fixe, dans le cadre du plan national « *France très haut débit* ». En outre, de nombreuses communes rurales restent à l'écart des choix d'implantation des nouveaux émetteurs, et le plan de « *new deal mobile* » tarde à se concrétiser, pénalisant le développement économique et accroissant les fractures territoriales. **Les choix d'implantation par les opérateurs doivent répondre à davantage de prévisibilité et de transparence.**

Le déploiement du très haut débit devrait permettre de « *déconcentrer progressivement l'économie* ». **Si le télétravail progresse en France, le potentiel de développement reste important.** Les outils numériques ne sauraient se substituer à l'offre présentielle de services publics et la prise en charge physique, mais offrent un complément intéressant.

Les plateformes collaboratives de ruralité peuvent notamment faciliter les mobilités. C'est le cas des plateformes d'auto-stop organisé et sécurisé, qui permettent un développement de la multimodalité pour des distances courtes à moyennes. **Pour promouvoir leur usage, la subvention de l'Etat proposée dans le cadre du fonds de soutien à l'investissement public local pourrait être davantage utilisée.**

Enfin, la transition énergétique est une occasion de promouvoir de véritables coopérations entre villes et campagnes, à travers la promotion de solidarités de proximité (traitement et valorisation des déchets, politiques énergétiques locales et promotion des énergies renouvelables, etc.). **L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) estime jusqu'à 900 000 le nombre d'emplois que la transition énergétique pourrait créer.**

Pour toute information complémentaire :

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation
Téléphone : 01.40.63.70.81 – delegation.collectivites@assemblee-nationale.fr