

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

**Délégation aux collectivités territoriales et à la
décentralisation**

Mission « flash »

**sur l'équilibre entre les territoires urbains et
ruraux**

**Communication de Messieurs Thibault BAZIN
et Jean-Claude LECLABART, députés**

—

Mercredi 3 avril 2019

Sommaire

I.	Appréhender les territoires ruraux et urbains : la nécessité d'un rééquilibrage conceptuel.....	6
1.	Les limites et le nécessaire dépassement des définitions traditionnelles de l'urbain et du rural	6
2.	L'idéologie de la « <i>métropolisation</i> », largement contestée, continue d'exercer une influence sur l'action des pouvoirs publics	12
II.	Un approfondissement des déséquilibres entre les territoires ruraux et urbains, en particulier depuis la crise de 2007-2008.....	16
1.	L'implantation des emplois publics doit continuer à jouer un rôle d'amortisseur des inégalités territoriales.....	17
2.	L'implantation déséquilibrée des entreprises et des emplois : une dynamique différenciée, surtout après une décennie de crises	23
3.	L'essoufflement de la dynamique d'implantation des ménages dans les territoires ruraux	25
III.	Favoriser l'équilibre et renforcer les complémentarités entre territoires ruraux et urbains	29
1.	Identifier les territoires en souffrance, aménager les mentalités et simplifier les procédures.....	29
2.	Pour une répartition plus équitable des infrastructures, des richesses et des services publics sur le territoire national	36
3.	Aider les territoires ruraux à prendre le train des révolutions sociales et technologiques qui se jouent aujourd'hui.....	43
ANNEXES		55
Annexe 1 : Synthèse des recommandations		55
Annexe 2 : Liste des personnes entendues par les rapporteurs		57
Annexe 3 : Déplacements effectués par les rapporteurs		60
Annexe 4 : Documents complémentaires		62

Monsieur le président,

Chers collègues,

Nous vous présentons aujourd'hui les conclusions de la mission flash sur l'équilibre entre les territoires ruraux et urbains, un sujet à multiples facettes, que l'actualité récente a largement mis en lumière. Notre contribution, de nature à éclairer un débat public qui s'appuie trop souvent sur des présupposés, se nourrit des diverses auditions que nous avons menées, ainsi que de plusieurs déplacements effectués sur le terrain ¹.

Rappelons que la quête d'un « *équilibre* » entre les territoires ruraux et urbains est une préoccupation structurante de l'aménagement du territoire, en particulier depuis la politique de « *rénovation rurale* » initiée par la DATAR en 1967 ². Au fil des décennies, cependant, cet objectif a été mis à mal par les évolutions économiques et la montée d'une « *idéologie de la métropolisation* » ³.

Les inquiétudes exprimées par de nombreux citoyens ⁴ devant le creusement de la « *fracture territoriale* » appellent une nouvelle ambition pour la politique d'aménagement. Une doctrine ambitieuse doit reposer sur une « *appréciation volontariste de l'espace français considéré comme richesse, mais aussi comme devoir* » ⁵.

Le sentiment d'abandon qui s'élève est confirmé par un nombre croissant d'études, révélant une aggravation des déséquilibres territoriaux, en particulier après la crise de 2007-2008 ⁶. En se plaçant

¹ Voir, en annexes, la liste des auditions et les personnes rencontrées dans le cadre des déplacements à Toulouse et dans le Gers, à Amiens et à Sens.

² Pour une description de la politique de « *rénovation rurale* », on pourra se référer à l'ouvrage de Paul Houée, *Les politiques de développement rural, des années de croissance au temps d'incertitude*, INRA Economica, 1989 (V. p. 135).

³ Gérard-François Dumont, « *Une idéologie de la métropolisation ?* », *Population & Avenir*, vol. 722, no. 2, 2015, p.3.

⁴ Ces préoccupations transparaissent dans les contributions au « Grand débat national » : V. à titre d'exemple les synthèses nationales des [doléances et propositions de l'Association des maires ruraux de France](#) et de la [Confédération des PME](#).

⁵ Nous reprenons ainsi à notre compte la définition de l'aménagement du territoire proposée par le professeur Jacques Baguenard dans son ouvrage sur *La décentralisation*, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je ?*, 2004, p. 10.

⁶ V. CGET, [Rapport sur la cohésion des territoires](#), juillet 2018 : « La France après la crise : un état des lieux », p. 8

dans le temps plus long, les premières manifestations de la crise du « *modèle français d'aménagement* » étaient perceptibles dès la fin des années 1970 ⁷.

D'emblée, vos rapporteurs soulignent que les notions « *d'urbain* » et de « *rural* » désignent une grande diversité de situations ⁸. Pour en rendre compte, la typologie du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) - fondée sur neuf catégories de zonages en aires urbaines et trois grands types de campagnes - fournit un cadre d'étude pertinent ⁹. Sans éluder les spécificités et les besoins des territoires ruraux, il convient de dépasser l'opposition systématique entre les villes et les campagnes, qui « *fait écran à la compréhension des véritables inégalités territoriales et à leur traitement* » ¹⁰. L'enjeu est finalement, à partir d'une observation attentive, d'identifier les territoires en souffrance pour proposer une politique cohérente d'aménagement du territoire.

Cette mission part de quelques constats qu'elle s'attachera à approfondir.

Tout d'abord, l'effet d'entraînement des métropoles sur les territoires environnants, présumé par la législation récente, n'est pas systématique et se serait même atténué à partir des années 2000 ¹¹. Autrement dit, la théorie dite du « *ruissellement* » apparaît inopérante, et le resserrement de la croissance autour des métropoles n'est pas une fatalité.

Ensuite, 22 % des emplois sont concentrés dans la seule aire urbaine de Paris, et 24 % dans les douze plus grandes aires urbaines de province ¹². Ceci nous conduit à nous interroger sur les moyens à

⁷ Philippe Subra, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, 3^e édition (2018), notamment Chapitre 1^{er}.

⁸ V. Document distribué par l'Assemblée des Communautés de France dans le cadre de son audition : « *le phénomène le plus frappant est la très forte disparité des situations à l'intérieur de ces catégories* » (*Cohésion territoriale : la nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition*, p. 3).

⁹ V. [Site de l'Observatoire des territoires](#), animé par le CGET.

¹⁰ V. Éric Charmes, « La revanche des villages », *La Vie des idées*, 24 octobre 2017, ainsi que l'ouvrage du même nom paru en 2019 aux éditions du Seuil.

¹¹ V. France Stratégie, [Note d'analyse n°64](#) (novembre 2017), Cécile Altaber et Boris Le Hir.

¹² V. France Stratégie, [Note d'analyse n°53](#) (février 2017), Frédéric Lainé.

mettre en œuvre pour parvenir à une croissance plus harmonieuse de notre pays.

Enfin, si la répartition des emplois publics n'est pas clairement corrélée au degré de ruralité ou d'urbanité des territoires ¹³, elle joue néanmoins un rôle essentiel d'amortisseur pour certains espaces éloignés des métropoles.

Nos conclusions nous amènent tout d'abord à questionner les concepts mêmes de « *l'urbain* » et du « *rural* » et à plaider pour un « *aménagement des mentalités* » ¹⁴ **(I)**. Nous dresserons ensuite un panorama de l'implantation des emplois publics, des entreprises et des ménages, qui révèle des déséquilibres de natures diverses **(II)**. Enfin, nous vous présenterons des recommandations visant à renforcer l'équité et les complémentarités entre les différents territoires ruraux et urbains, afin de rétablir une juste cohésion territoriale pour l'unité de la République **(III)**.

¹³ V. François Ecalle, FIPECO, « [« La répartition des emplois publics sur le territoire en 2016 »](#) », p. 1.

¹⁴ Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac. *L'aménagement du territoire*. Presses Universitaires de France, 2016, p. 86

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

Loin de constituer deux blocs monolithiques, les « *territoires ruraux* » et « *urbains* » sont caractérisés par une **grande diversité** et de **forts déséquilibres internes**.

Il convient d'appréhender **les contours de ces « catégories »**, pour dépasser une définition « *en négatif* » des espaces ruraux **(1)**.

Vos rapporteurs soulignent la **variété des dynamiques à l'œuvre** : les métropoles ne jouent pas systématiquement le rôle de locomotive. Pourtant, la doctrine dominante et la législation récente ont été largement influencées par des paradigmes désuets **(2)**.

1. Les limites et le nécessaire dépassement des définitions traditionnelles de l'urbain et du rural

Dans l'acception commune, les territoires ruraux renvoient tantôt à des espaces de production agricole ¹⁵, tantôt à des territoires considérés comme isolés, ou encore à des univers bucoliques.

Si un effort de définition est donc indispensable, les approches statistiques traditionnelles ne permettent pas de qualifier finement les territoires ruraux **(a)**. La nouvelle méthodologie de l'Insee, inspirée des travaux d'*Eurostat*, y a apporté des améliorations bienvenues **(b)**. Finalement, la typologie du CGET, en donnant aux espaces ruraux une « *existence analytique* », offre un cadre d'étude pertinent à notre mission **(c)**.

¹⁵ Alors même que l'espace rural compte aujourd'hui moins de 6 % d'exploitants parmi ses actifs (V. Stéphane Blancard, Cécile Détang-Dessendre, et Nicolas Renahy. *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*. Éditions Quæ, 2016 p. 1).

a) Les définitions traditionnelles ne permettent pas de qualifier finement les territoires ruraux

Deux approches sont possibles pour qualifier un territoire : l'une **morphologique**, l'autre **fonctionnelle**. Elles retiennent traditionnellement des seuils discutables, comme l'a remarqué l'INSEE, que nous avons auditionné :

L'approche morphologique repose sur la définition de l'« *urbain* » au sens des **unités urbaines** (commune ou ensemble de communes présentant une zone de bâti continu, répondant à la « *règle des 200 mètres* » et comptant au moins 2 000 habitants). **Suivant cette approche, le taux d'urbanisation de la France est d'environ 77,5 %, même si « près de 40 % des communes urbaines ont moins de 2 000 habitants »**¹⁶. L'Insee reconnaît cependant que ce « *seuil de 2 000 habitants pour les unités urbaines est trop bas* »¹⁷.

L'approche fonctionnelle se fonde sur le **zonage en aires urbaines**, ensemble de communes d'un seul tenant sous l'influence de l'emploi d'un pôle (déterminé par un seuil fixé à 40 % d'actifs de ces communes travaillant au sein de ces unités urbaines ou dans l'une des autres communes de leur couronne)¹⁸. **Depuis 2010, cette approche ne qualifie plus les espaces ruraux** mais délimite uniquement « *l'espace d'influence des villes* »¹⁹.

L'Insee estime en effet que « *les approches morphologiques (densité, continuité du bâti, paysages, etc.) sont (...) sans doute plus*

¹⁶ Gérard-François Dumont, « *France : La fin de l'urbanisation ?* » Population et avenir, Association Population et Avenir 2016, p.3. ; Gérard-François Dumont, « *Les enjeux de la définition de la ruralité* », Rencontres d'automne des nouvelles ruralités, septembre 2016, p.6

¹⁷ **Documents fournis par l'Insee lors de son audition.** NB : le seuil de 2 000 habitants est d'autant plus bas que le concept d'unité urbaine se fonde depuis 2010 sur une définition élargie de son périmètre. Ainsi, certains espaces publics (cimetières, stades, aérodromes, parcs de stationnement, etc.), terrains industriels ou commerciaux (usines, centres commerciaux, etc.) sont désormais traités comme des bâtis.

¹⁸ V. Jean-François Léger, « *Espaces ruraux et espaces urbains : deux mondes différents* », *Population & Avenir*, vol. 741, no. 1, 2019, p. 4.

¹⁹ Dans son récent [rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#) (mars 2019), la Cour des comptes a néanmoins retenu cette méthodologie : V. p. 19 : ainsi, en référence au zonage en aires urbaines, « *les territoires ruraux recouvrent les communes multipolarisées (c'est-à-dire dont au moins 40 % des actifs travaillent dans plusieurs aires urbaines) situées en dehors de l'influence de grandes aires urbaines, et les communes dites isolées hors influence des pôles* », soit « *18 000 communes et 15 % de la population* » et « *environ 10 millions d'habitants* ».

proches de l'idée qu'a un citoyen de vivre dans une commune rurale ou urbaine. » ²⁰

b) L'Insee, prolongeant les travaux d'Eurostat ²¹, a élaboré une approche plus fine des territoires ruraux et urbains.

Sur la base de la méthodologie élaborée par Eurostat (V. encadré), la France apparaît « *comme un espace à prédominance rurale* » comparativement à ses voisins européens (V. annexe 4.1) ²². Ainsi, **3 900 communes classées « rurales » par le critère européen sont classées « urbaines » au sens des unités urbaines de l'Insee** ²³.

En 2010, Eurostat a proposé une typologie fondée sur la formation, « *à partir de carreaux de 1 km de côté, de mailles urbaines, agrégations de carreaux contigus qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 300 habitants par km² et un minimum de 5 000 habitants.* » ²⁴.

Toutes les cellules situées en dehors de ces concentrations urbaines sont considérées comme rurales. Une région est réputée « *essentiellement rurale* » si plus de la moitié de ses habitants réside dans une cellule rurale.

Pour qualifier plus finement ce vaste espace rural, l'Insee a **prolongé la méthode d'Eurostat** en créant un degré supplémentaire pour identifier les « *zones très peu denses* » ²⁵. **Suivant cette typologie, les espaces ruraux regroupent les territoires « peu denses » et « très peu denses », soit un total de 90 % des**

²⁰ Insee, dossier « Une nouvelle approche sur les espaces à faible et forte densité », p. 15

²¹ V. « [Proposition de typologie urbaine-rurale révisée](#) », *Annuaire régional d'Eurostat*, 2010.

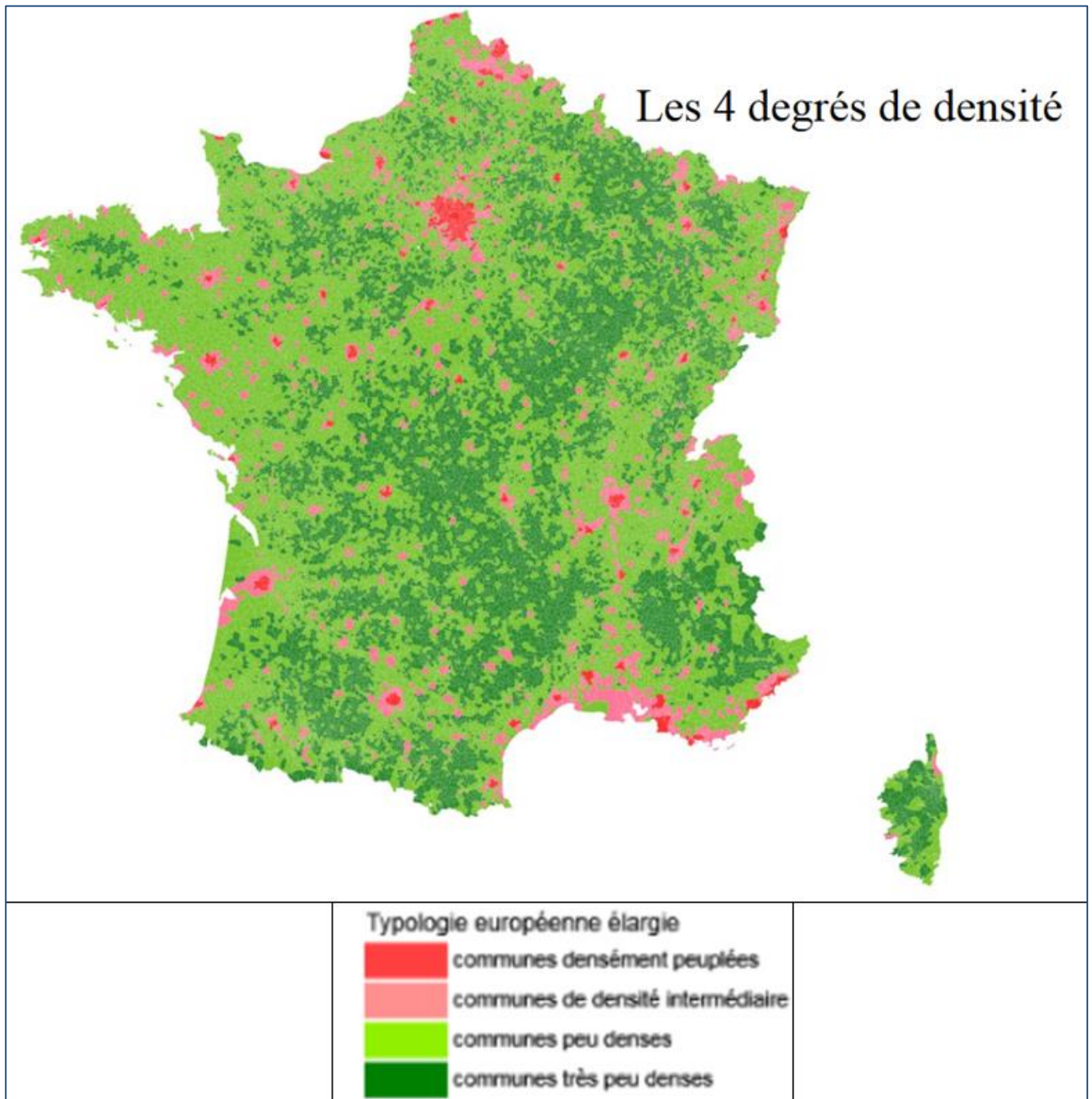
²² [Rapport d'information n°271 du Sénat](#) sur « l'avenir des campagnes », p. 20

²³ Insee, dossier « Une nouvelle approche sur les espaces à faible et forte densité », p. 17

²⁴ « *Une nouvelle approche sur les espaces à faible et forte densité* », dans : Insee, *La France et ses territoires* (édition 2015), coll. Insee Références, 2015, p. 18

²⁵ Dossier n°129 Insee méthodes (mars 2015) – « Les zonages d'étude de l'Insee : Une histoire des zonages supra-communaux définis à des fins statistiques », p. 47 : « *l'Insee a formé des mailles rurales intermédiaires qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 25 habitants par km² et un minimum de 300 habitants. La part de la population de chaque commune dans les mailles : (i) urbaines denses, (ii) urbaines, (iii) rurales intermédiaires, ou en dehors de toute maille, permet de distinguer les communes en quatre catégories en fonction de leur densité.* »

communes françaises et 35 % de la population en 2015 ²⁶. Cette approche morphologique renouvelée aboutit à la carte de France à 4 degrés de densité ci-dessous :



La grille communale de densité élaborée par l'Insee

Source : Insee méthodes n° 129, « [Les zonages d'étude de l'Insee](#) » (mars 2015), sous la direction de C. Aliaga, **p. 44.**

²⁶ Léger, Jean-François. « Espaces ruraux et espaces urbains : deux mondes différents », *Population & Avenir*, vol. 741, no. 1, 2019, p. 5

c) Afin de dépasser les définitions « en creux » de la ruralité, la DATAR a dressé, en 2011, une typologie des ruralités ²⁷

La typologie de la DATAR, établie en 2011 puis actualisée en 2015 par le CGET ²⁸, innove en s'appuyant sur des indicateurs variés (cadre paysager, accessibilité, dynamiques démographiques et économiques, *etc.*). Elle fait apparaître **neuf catégories d'espaces urbains et trois grandes catégories de « campagnes » françaises** (regroupant au total sept sous-catégories de campagnes - V. pour plus de détails les annexes 4.2 et 4.3) :

Les **campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées** (environ 10 500 communes et 16,6 millions d'habitants), qui connaissent depuis une trentaine d'années une forte croissance de leur population, et dont l'économie est marquée par l'influence des villes environnantes. **Les trois sous-catégories sont : les campagnes densifiées et diffuses en périphérie des villes, les campagnes densifiées du littoral et des vallées.**

Les **campagnes agricoles et industrielles** (environ 10 500 communes pour 5,6 millions d'habitants) dont les dynamiques économiques et démographiques sont très contrastées, les activités industrielles prépondérantes, la sphère agricole et agroalimentaire affirmées. Les revenus sont légèrement inférieurs à la moyenne nationale mais l'accès aux services et commerces reste correct.

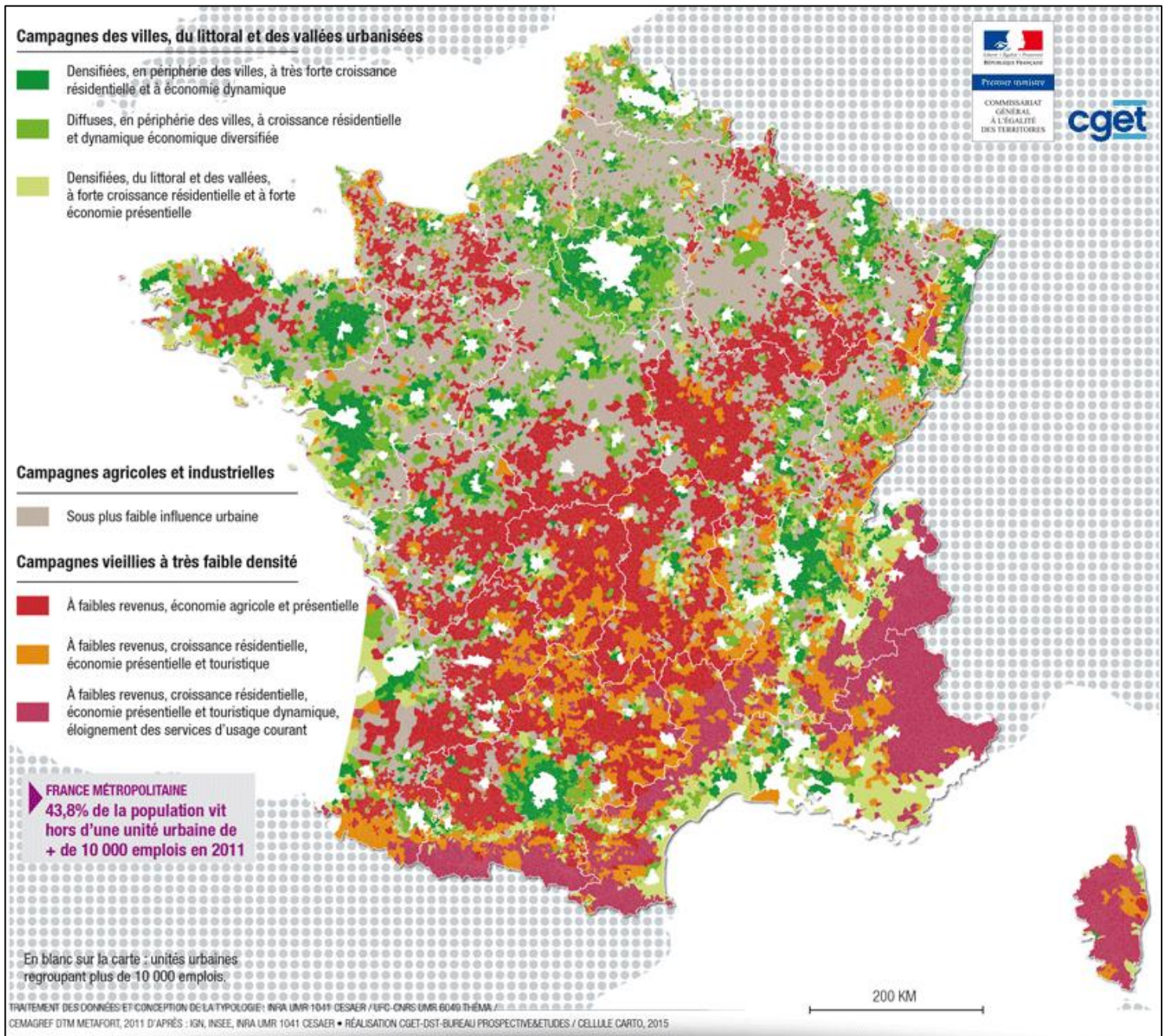
Les **campagnes vieillies à très faible densité** (environ 13 000 communes pour 5,2 millions d'habitants), qui tendent à se paupériser mais connaissent depuis quelques années un regain démographique.

Au total, en suivant la typologie du CGET, les campagnes regroupaient donc plus de 27,4 millions d'habitants sur plus de 90 %

²⁷ V. Lettre de la DATAR « [Territoires en mouvement](#) », n° 7, hiver 2012.

²⁸ V. Site internet du CGET, « [Des politiques publiques renouvelées en faveur du développement des espaces ruraux](#) » (2016)

du territoire, avec de fortes disparités de niveau de vie, de dynamisme et d'attractivité, comme l'illustre la carte ci-dessous :



Typologie des campagnes françaises selon le CGET (2015)

Source : [Site internet](#) du CGET

En somme, le cadrage adopté par la délégation sénatoriale à la prospective dans son rapport d'information de 2013 sur « *l'avenir des campagnes* »²⁹ conserve sa pertinence. En effet, il convient, d'une part, « *de ne pas figer les campagnes dans une quelconque acception statistique, qui poserait des limites nécessairement contestables au champ de la prospection* » et, d'autre part, de s'intéresser aux « *systèmes de relations entre monde urbain et monde rural tout en gardant à l'esprit la diversité des approches envisageables* »³⁰.

Au-delà de la diversité des campagnes, un point commun les unit : elles ont, depuis de nombreuses années, pâti de « *l'idéologie de la métropolisation* » et de la croyance en un « *ruissellement* » des richesses, qui s'est révélée largement illusoire.

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

Gérard-François Dumont, géographe et économiste que nous avons entendu, considère que **la doctrine administrative et la législation continuent de s'appuyer sur des conceptions désuètes**, suivant lesquelles la métropolisation « *serait impérative pour une meilleure compétitivité de la France dans un monde globalisé* »³¹.

Pourtant, un rapport commandé par *France stratégie*³² démontre **l'existence de « métropoles à dynamique inversée »**, caractérisées par une dynamique moins favorable que les territoires environnants. Nadine Levratto, directrice de recherche au CNRS et co-auteure de l'étude, plaide « *pour une reconnaissance de la diversité des*

²⁹ V. [Rapport d'information n°271 du Sénat \(2013\)](#) sur « *l'avenir des campagnes* », par les Sénateurs Mme Renée NICOUX et M. Gérard BAILLY, au nom de la délégation sénatoriale à la prospective.

³⁰ [Rapport d'information n°271 du Sénat \(2013\)](#) sur « *l'avenir des campagnes* », p. 30

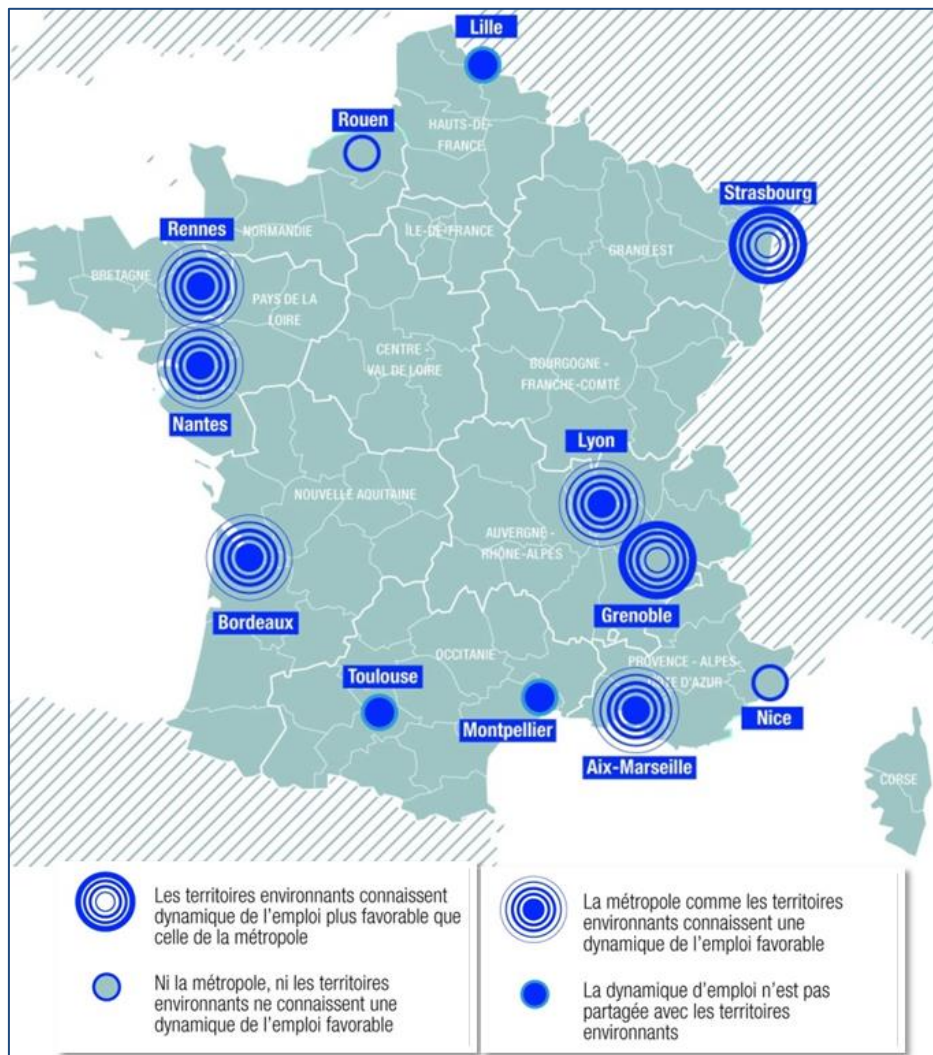
³¹ Gérard-François Dumont, « Les territoires français : des dynamiques contrastées », *Futuribles*, n° 427, novembre-décembre 2018, p. 6

³² [Rapport pour France stratégie](#) « *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants* » (2017)

métropoles » et note « *que des espaces non-métropolitains peuvent tout à fait présenter des dynamiques de l'emploi très favorables* » ³³.

Ainsi, la carte présentée ci-dessous montre bien la diversité des rôles joués par les métropoles dans la dynamique de l'emploi : dans certains cas (par exemple Rennes, Bordeaux ou Nantes), la dynamique se répartit équitablement, tandis que dans d'autres cas, la dynamique profite davantage soit à la métropole (Lille ou Montpellier), soit aux territoires avoisinants (Grenoble et Strasbourg).

Les dynamiques contrastées des métropoles françaises



Source : Rapport pour France stratégie (2017)

³³ "La décentralisation devrait favoriser l'économie", interview de Nadine Levratto (CNRS) publiée dans [La Tribune](#).

Pourtant, au cœur de la réforme territoriale portée sous le précédent quinquennat figurait explicitement « *l’affirmation des métropoles* »³⁴. Celles-ci se voyaient assigner l’« *objectif de renforcer les territoires de la République en œuvrant au redressement économique du pays* »³⁵, partant du postulat qu’une multiplication des métropoles serait bénéfique pour la croissance et l’attractivité du territoire.

Dans leur rapport d’information *sur la préparation d’une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, nos collègues Arnaud Viala, Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet dressent un panorama de la législation territoriale depuis 2010³⁶. Ces évolutions récentes confirment que l’objectif poursuivi était celui des regroupements institutionnels, partant de l’idée reçue selon laquelle ce qui est productif devrait nécessairement être grand.

Ainsi, la **loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010** de réforme des collectivités territoriales (RCT) a créé le statut de métropole « *pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteurs de la croissance et de l’attractivité du territoire* »³⁷.

Les **lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014** de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM) et **n° 2015-991 du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont tenté d’apporter « *un nouveau souffle à l’action publique territoriale en permettant aux collectivités d’organiser de façon concertée leurs compétences et en reconnaissant la diversité des situations métropolitaines* »³⁸.

C’est surtout la loi MAPTAM qui a consacré les métropoles, distinguant **12 métropoles de « droit commun » ; 2 métropoles à statut particulier ; une collectivité à statut particulier** dotée des compétences d’une métropole et d’un département.

Depuis la **loi relative au statut de Paris et à l’aménagement territorial**, les métropoles sont au nombre de 22.

³⁴ V. Gérard-François DUMONT – « Prospective des lois territoriales en France », Association Population & Avenir, 2017/3, n°733, p. 3.

³⁵ Les postulats de la réforme territoriale portée par le précédent quinquennat sont encore exposés sur le site internet du Gouvernement : « [Réformer l’organisation territoriale : les métropoles](#) ».

³⁶ « [Rapport d’information sur la préparation d’une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires](#) », MM. Arnaud Viala, Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet, 31 mai 2018, **p. 12**

³⁷ Présentation de la réforme sur le site gouvernemental « [Réformer l’organisation territoriale : les métropoles](#) ».

³⁸ Rapport d’information sur la *préparation d’une nouvelle étape de la décentralisation*, précité, MM. Arnaud Viala, Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet, 31 mai 2018, p. 12

La « **théorie du ruissellement** » – présumant de fortes retombées économiques de l'activité des métropoles – n'est pas vérifiée, expliquant en partie les difficultés des **contrats de réciprocité « ville-campagne »** : sur les 4 contrats prévus, seuls 2 ont finalement été signés ³⁹.

La doctrine administrative dominante est particulièrement influencée par la « **Nouvelle économie géographique** », qui a émergé au début des années 1990 et concentre ses travaux sur les *avantages cumulatifs* des territoires dans la globalisation économique ⁴⁰. Mais les économistes tendent aujourd'hui à porter l'accent sur l'évolution des coûts en fonction de la taille des villes, montrant que les **économies d'échelle laissent place, au-delà d'un certain seuil dont la définition fait débat, aux effets de saturation et aux coûts associés** (charges foncières, lourds équipements de transports, *etc.*) ⁴¹.

Enfin, Laurent Davezies appelle à une analyse fine des enjeux en **prenant en compte l'ensemble des données de développement** (revenu des ménages, emploi, chômage, *etc.*). Une « *nouvelle critique territoriale* » pourrait ainsi laisser apparaître un certain découplage entre, d'une part, la production de valeur ajoutée et, d'autre part, le taux de chômage et la pauvreté. Dès lors, si les métropoles peuvent apparaître comme les « *premiers lieux de production de la valeur ajoutée et de la compétitivité économique nationale* », elles « *affichent en même temps les données de développement (niveau de revenu par habitant, taux de chômage, *etc.*) les plus critiques et apparaissent de moins en moins attractives pour les populations* » ⁴².

³⁹ 2 contrats signés : Brest métropole et le Pays centre ouest Bretagne / Toulouse métropole et le PETR Portes de Gascogne. 2 contrats prévus mais non-signés : Le Grand Lyon et Aurillac / communauté urbaine Creusot-Montceau et parc naturel régional du Morvan

⁴⁰ Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, coll. « La République des idées », 2008, p. 47.

⁴¹ Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, *L'aménagement du territoire*, PUF, 2016, p. 22

⁴² Laurent Davezies, *La République et ses territoires*, p. 50

Lors de son audition par cette mission, **l'Assemblée des communautés de France (AdcF)**, a souligné que certaines villes tendaient à cumuler les difficultés de développement et qu'une attention particulière devait donc leur être accordée. Les fractures de l'espace urbain, entre quartiers centraux équipés et prospères et quartiers périphériques dégradés, sont patentées. Or, la politique de la ville, censée rétablir l'équilibre à l'intérieur des agglomérations, n'a pas permis d'atteindre cet objectif ⁴³.

En somme, comme le note Gérard-François Dumont, « *c'est une véritable refondation des relations ville-campagne qui s'avère nécessaire* ». **Les pouvoirs publics doivent réviser profondément leurs « connaissances pour comprendre que le développement et l'innovation sont partout possibles, dans tous les territoires, qu'ils soient considérés comme urbains ou ruraux »** ⁴⁴. Nous rejoignons totalement cette conclusion.

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

Le diagnostic que nous dressons est celui d'un approfondissement des déséquilibres entre les territoires ruraux et urbains.

À ce stade, dans certains territoires ruraux, la répartition des emplois publics joue encore le rôle « *d'amortisseur des difficultés*

⁴³ V. Jean-Louis Borloo, "Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale" rapport au Premier ministre, le 26 avril 2018, V. **Épilogue (p. 120)** « Nos quartiers comme ces zones rurales délaissées et ces villes rurales en déprise et une partie des territoires d'outre-mer sont en fait les mêmes oubliés. »

⁴⁴ Gérard-François Dumont. « Ville-campagne : dépasser les fossés statistiques, idéologiques et réglementaires », *La Lettre de Sol et Civilisation*, 2017, p.9

économiques » **(1)**. Mais les dynamiques économiques profitent davantage aux grandes aires urbaines, en particulier depuis la crise de 2007-2008 **(2)**. Enfin, si les dynamiques démographiques tendaient à s'équilibrer depuis les années 2000, les dernières données de l'Insee ⁴⁵ révèlent un certain essoufflement **(3)**.

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

a) La relative surreprésentation des emplois publics dans les espaces ruraux répond à un objectif d'équité territoriale

Le géographe Philippe Estèbe, que nous avons auditionné, souligne l'originalité du modèle d'organisation territoriale français, caractérisé par une **répartition inégalitaire des fonctionnaires d'État pour permettre une présence continue sur le territoire** ⁴⁶. Rappelons que la population française est répartie sur l'ensemble du territoire, avec des densités relativement faibles. Cette spécificité française suscite des coûts d'administration plus élevés que dans les pays voisins, que notre pays a voulu assumer, au nom de la solidarité entre les territoires.

Ce modèle d'organisation territoriale, fragilisé par les réformes que nous avons mentionnées plus tôt, doit être préservé. Lors de son audition, le CGET a effectivement souligné la contribution de l'emploi public « *à la réduction des inégalités territoriales à l'échelle nationale* », et son « *rôle d'amortisseur des difficultés économiques* ». Si l'administration représente aujourd'hui en France près de 20 % de l'emploi total, la proportion est plutôt de 25 à 33 % des emplois dans

⁴⁵ Données portant sur la période 2011-2016 – [Insee Focus, n°138](#), 27 décembre 2018

⁴⁶ Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF Collection *La Ville en débat*, 2015, p. 14

les départements ruraux les moins dynamiques aux plans démographique et économique ⁴⁷.

Une analyse des implantations actuelles de la DGFIP, réseau administratif le plus dense après celui de l'Éducation nationale, permet d'étayer ce diagnostic (V. annexe 4.4). Aujourd'hui, en France métropolitaine ⁴⁸, les deux départements les moins bien dotés sont le **Pas-de-Calais (62)** et l'**Essonne (91)** avec dans chaque cas 1 agent DGFIP pour 1000 habitants environ. **Or, il s'agit là de deux départements parmi les plus urbains de France.** Les deux départements les mieux dotés sont **Paris** et la **Lozère** (avec respectivement 1 agent DGFIP pour 436 habitants et 1 habitant DGFIP pour 469 habitants) ⁴⁹. La **sur-dotation de Paris** s'explique notamment par la **concentration des services centraux de l'État**, et peut être relativisée par la sous-dotation systématique des autres départements franciliens (à l'exception du Val-d'Oise).

Selon le professeur d'économie François Ecalte, en France, en 2016, le « *taux d'administration* » moyen était de 72 agents publics pour 1 000 habitants. Les disparités entre départements étaient grandes, comme le montre le tableau ci-dessous ⁵⁰ :

Les taux d'administration les plus forts (hors Paris) et les plus faibles

Les plus forts		Les plus faibles	
Départements	Taux	Départements	Taux
Martinique	97,2	Ain	45,9
Corse du sud	94,1	Haute-Saône	49,1
Haute-Vienne	91,2	Vendée	54,5
Vienne	89,7	Eure	55,2
Guadeloupe	89,5	Oise	56,4

Source : direction générale de l'administration et de la fonction publique, Insee, FIPECO.

⁴⁷ Document remis par le CGET dans le cadre de son audition.

⁴⁸ À l'inverse, les départements d'Outre-mer apparaissent particulièrement sous-dotés (1 agent DGFIP/1078 habitants pour La Réunion ; 1 agent DGFIP/1280 pour la Guyane ; 1 agent DGFIP/1963 pour Mayotte).

⁴⁹ V. [taux d'urbanisation par département](#) sur le site du Sénat (la source, bien que datée [2003], permet toutefois d'appréhender certaines tendances).

⁵⁰ A noter que le département de Paris n'est ici pas pris en compte : son taux d'encadrement supérieur s'explique par la concentration des administrations centrales chargées de services d'intérêts nationaux

Mais le professeur François Ecalte rappelle qu'**une simple comparaison des taux d'administration est insuffisante** : une conception exigeante du principe d'égalité doit **prendre en compte les besoins spécifiques** liés par exemple aux caractéristiques physiques du territoire et aux caractéristiques sociales de sa population ⁵¹.

Dès lors, un taux d'administration plus élevé dans certains territoires ruraux, dont les densités sont faibles et la population globalement plus âgée ⁵², est justifié du point de vue de l'équité.

À une échelle plus fine, celle de l'agglomération bisontine, la relative surreprésentation de l'emploi public dans les territoires à plus faibles densités semble vérifiée. Lors de son audition par vos rapporteurs, la Fédération nationale de l'aménagement urbain (FNAU) a noté que *« si Besançon concentr[ait] le plus d'emplois publics en nombre (CHRU de Besançon et administrations déconcentrées et décentralisées), la répartition de l'emploi public montr[ait] que les petites communes périphériques éloignées enregistr[aient] les parts les plus importantes »* (V. annexe 4.5 pour une illustration).

b) Les futures réformes de la carte des implantations des services de l'État doivent être soigneusement réfléchies

La situation d'Amiens, où nous nous sommes rendus, illustre les difficultés que certains territoires, déjà fragilisés par la désindustrialisation ⁵³, ont rencontrées à la suite des récentes réformes territoriales. Les représentants de la ville d'Amiens, de la

⁵¹ François Ecalte, FIPECO, commentaire d'actualité « [La répartition des emplois publics sur le territoire français](#) », décembre 2018, p. 2

⁵² V. Cour des comptes, *Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019, p. 58 : « Les habitants âgés d'au moins 65 ans (...) sont plus fortement représentés dans les espaces à faible densité démographique. Ces tendances devraient se renforcer à horizon 2040, d'après l'observatoire des territoires et les projections de population de l'Insee. La part des personnes de plus de 65 ans augmenterait de plus de 10 points pour la moitié des départements et affecterait avant tout les territoires ruraux, tandis que les centres urbains resteraient plus jeunes. »

⁵³ Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, p. 44

Communauté d'agglomération et du département de la Somme - regrettant une « *centralisation excessive* » autour de Lille - ont noté que la perte du statut de capitale régionale avait affaibli un département déjà fragilisé ⁵⁴. Ils ont insisté, avec la Chambre de commerce et d'industrie de la Somme, sur la nécessité de maintenir des emplois publics pour attirer les entreprises.

La Cour des comptes, dans son récent rapport sur *l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, appelle à « *remédier à l'absence de cohérence observée dans la réorganisation des services de l'État, ainsi qu'à un défaut fréquent d'anticipation des décisions et de concertation sur les objectifs* » ⁵⁵. Elle regrette la « *prééminence de logiques ministérielles dans l'organisation des réseaux territoriaux de services publics* », qui a pu « *conduire à des fermetures concomitantes et inopinées de sites* » ⁵⁶.

Ces remarques doivent éclairer la réflexion initiée par le Premier ministre ⁵⁷ sur la nouvelle organisation territoriale des services publics. Dans ce cadre et à la demande du Ministre de l'Action et des comptes publics, la DGFIP, que nous avons auditionnée, mène une expérimentation dans sept « *départements pilotes* » ⁵⁸. La réorganisation de ses services vise à « *tirer profit de l'évolution des outils de travail (dématérialisation des échanges, diversification des canaux de contacts, travail à distance) pour **dépasser la notion de proximité pour faire prévaloir celle d'accessibilité*** » et « *regrouper de petites unités qui ne sont plus en mesure d'exercer de façon*

⁵⁴ Des problèmes similaires sont reportés à Châlons-en-Champagne, où les réformes de la carte militaire et de la carte régionale se sont « *télescopées* ». V. Reportage du journal *Le Monde*, « [À Châlons-en-Champagne, après le départ de l'armée et le redécoupage régional, tout un avenir à réécrire](#) », 11 février 2019.

⁵⁵ Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 127

⁵⁶ *Ibid*, p. 90

⁵⁷ Circulaire du 24 juillet 2018 du Premier ministre sur l'organisation territoriale des services publics.

⁵⁸ Départements de la Corrèze, de la Creuse, de la Haute-Vienne, du Loiret, du Loir-et-Cher, du Nord et du Pas-de-Calais.

satisfaisante leurs missions » ⁵⁹. La DGFIP promet la « *prise en compte soigneuse de l'équilibre des territoires* » ⁶⁰, et le Ministre de l'Action et des comptes publics a d'ores et déjà présenté aux élus locaux de trois départements (Corrèze, Creuse, Haute-Vienne) les projets d'implantation à l'horizon 2022. Ainsi, sur ces territoires, le nombre de lieux d'accueil de proximité devrait augmenter ⁶¹ grâce à des permanences d'agents de la DGFIP dans les Maisons de service au public (MSAP), tandis qu'un véhicule de la DGFIP pourrait se rendre de village en village. **En revanche, malgré un gel à court terme, la diminution du nombre de trésoreries devrait se poursuivre dans les prochaines années** ⁶². La Direction départementale des finances publiques de l'Yonne nous a confirmé que des agents de la DDFIP seraient présents au sein des maisons de services au public (MSAP), notamment intercommunales, pour accompagner les fermetures de trésorerie.

S'ouvre à présent une phase de concertation visant à faire émerger une **méthodologie à l'usage des directeurs régionaux et départementaux des finances publiques, des préfets de région et des élus locaux**, pour redéfinir l'organisation et l'implantation des services sur l'ensemble du territoire. La DGFIP devra veiller aux conséquences de la nouvelle cartographie sur les territoires les plus déshérités, en particulier sur les territoires ruraux encore mal connectés aux réseaux de très haut débit.

Enfin, le Ministre de l'Action et des comptes publics a récemment fait part de son intention de **déconcentrer un certain nombre de services nationaux** ⁶³ afin de « *remettre des agents dans les zones*

⁵⁹ V. Cour des comptes, Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, p. 50

⁶⁰ V. Réponse du Ministre de l'Action et des comptes publics à la [Question écrite n°6023](#).

⁶¹ De 15 à 21 dans la Haute-Vienne, de 16 à 23 dans la Creuse, de 21 à 33 en Corrèze.

⁶² V. Banque des territoires, « *Services des impôts dans les territoires ruraux : Gérald Darmanin abat ses cartes* », Thomas Beurey, 22 mars 2019

⁶³ Tels que les services de facturation, de la publicité foncière, du cadastre ou du contrôle fiscal sur pièces.

rurales et faire maigrir les grosses métropoles » ⁶⁴. Cet objectif louable devra être assorti de solutions matérielles facilitant l'installation des nouveaux arrivants dans les territoires en déprise ⁶⁵.

À ce sujet, vos rapporteurs notent qu'il n'existe pas de corrélation directe entre l'attractivité d'un territoire et son degré de ruralité ou d'urbanité. À titre d'exemple, les données du ministère de l'Éducation nationale relatives aux vœux formulés pour les affectations du premier degré font apparaître une *« forte attractivité de certaines académies méridionales (Bordeaux, Toulouse, Montpellier) et ce, même pour les affectations les plus rurales »*. Toutefois, *« neuf des dix départements les moins demandés en premier vœu au mouvement 2017 »* sont des départements très ruraux ⁶⁶.

Enfin, nous soulignons plus largement l'importance de la préservation des services publics dans les territoires ruraux. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport précité ⁶⁷, *« l'accessibilité des services publics sur l'ensemble du territoire de la République, dont les zones rurales, est **une obligation s'imposant à l'État, à ses opérateurs et aux collectivités territoriales.** »* En particulier, il faut veiller, *a minima*, à ce que le temps d'accès aux services des Français vivant en zone rurale ne se dégrade pas davantage, alors que nos concitoyens ont déjà un sentiment d'abandon et de relégation. La présence des services publics sur les territoires est un facteur essentiel de leur attractivité, tant pour la population que pour les entreprises.

⁶⁴ Le Monde, 26 mars 2019, « [Le gouvernement veut délocaliser des fonctionnaires des villes vers les zones rurales](#) ».

⁶⁵ Ainsi que le recommande la Cour des comptes dans son Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux : V. p. 30 : « *L'État et les collectivités territoriales ont un rôle important à jouer dans l'accompagnement des personnes désireuses de s'installer, ou acceptant une affectation dans ces territoires, grâce à des solutions matérielles facilitant leur installation (recherche d'emploi ou d'une affectation pour le conjoint, scolarisation des enfants, etc.).* »

⁶⁶ Haute-Marne, Meuse, Territoire de Belfort, Haute-Saône, Nièvre, Ardennes, Lozère, Creuse et Cantal.

⁶⁷ Cour des comptes, Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux, 20 mars 2019, p. 127.

2. L'implantation déséquilibrée des entreprises et des emplois : une dynamique différenciée, surtout après une décennie de crises

Comme l'a relevé le CGET lors de son audition par la mission, « *l'emploi est plus concentré encore que la population : 86 % des emplois sont situés dans les grandes aires urbaines, dont 71 % dans les grands pôles urbains* ». L'accroissement des déséquilibres, à l'œuvre depuis les années 1980, s'est aggravé après la crise de 2007-2008.

a) La baisse des ambitions de l'État a abouti à un accroissement des déséquilibres depuis les années 1980

En 1947, le géographe Jean-François Gravier publiait un ouvrage dont le titre programmatique, « *Paris et le désert français* », allait durablement marquer les esprits et influencer la politique d'aménagement du territoire français ⁶⁸.

Dans les années 1960 et 1970, l'action de la DATAR avait permis un rééquilibrage bienvenu et nécessaire, grâce à des actions territorialement ciblées, avant que la crise pétrolière et les aspirations au développement local ne fragilisent cette tendance. À partir des années 1980, le fossé s'est à nouveau creusé entre l'Île-de-France et le reste du pays. Ainsi, entre 1982 et 1990, l'Île-de-France avait gagné 577 000 habitants et absorbé 40 % de l'augmentation des emplois ⁶⁹.

Ensuite, et plus largement, **entre 1999 et 2011, la moitié des 1,9 million d'emplois créés s'était répartie dans seulement 30**

⁶⁸ L'ouvrage de Jean-François Gravier (*Paris et le désert français*, Éditions du Portulan, 1947) a eu des conséquences concrètes sur la politique d'aménagement du territoire français. Son contenu n'est toutefois pas exempt de critiques (V.p.ex. Bernard Marchand, 2001, [*La haine de la ville : « Paris et le désert français » de Jean-François Gravier*](#)).

⁶⁹ Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac, *L'aménagement du territoire*, PUF, 2016 – p. 89

zones d'emplois, situées essentiellement à l'Ouest et au Sud du pays, au détriment des régions du Nord de la France ⁷⁰.

Au total, après le milieu des années 1970, l'évolution des emplois en France laisse apparaître des dynamiques très contrastées (V. carte, annexe 4.6), qui se sont amplifiées depuis la crise de 2007-2008.

b) Une accentuation des déséquilibres depuis la crise de 2007-2008

Les chocs économiques ont affecté les régions et bassins d'emplois de manière asymétrique ⁷¹, et le déséquilibre de la géographie de l'emploi s'est encore creusé au détriment des pôles urbains de petite et moyenne dimension.

Ainsi que le notent Philippe Estèbe et Laurent Davezies ⁷², depuis la crise de 2008, la création d'emploi tend à se concentrer dans quelques aires urbaines tandis que l'on assiste à « *une accélération du creusement de l'écart entre nos métropoles et le reste du pays* » ⁷³.

La crise économique récente a davantage frappé l'emploi salarié privé dans le monde rural que dans le monde urbain, avec un recul entre 2007 et 2014 de 80 000 emplois (soit -5,8 %, contre -0,8 % dans les aires urbaines) ⁷⁴. Pour autant, les **dynamiques redistributives ont heureusement permis de limiter le creusement des déséquilibres**, grâce à un ensemble de mécanismes de solidarité interterritoriale ⁷⁵.

Le creusement de ces déséquilibres tient pour partie à la spécialisation des métropoles dans des « *activités structurellement*

⁷⁰ V. [Rapport 2017 de la Cour des comptes](#) sur les services déconcentrés de l'État.

⁷¹ V. Document transmis par l'AdCF dans le cadre de son audition - *Cohésion territoriale : la nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition*, p. 10

⁷² [Rapport de recherche par P. Estèbe et L. Davezies](#) – pour le compte de l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et du PUCA (novembre 2015)

⁷³ *Ibid*, p. 45

⁷⁴ Laurent Davezies, « Le monde rural : situation et mutations », Note de recherche pour Terra nova, 7 juillet 2017, p.2

⁷⁵ *Ibid*, p. 3

dynamiques, portées par l'économie de la connaissance et la tertiarisation » ⁷⁶. En outre, comme l'ont confirmé nos déplacements, la capacité des territoires à attirer les ménages et retenir les talents joue également un rôle déterminant. Or, le Pôle d'équilibre territorial et rural de l'Yonne a insisté sur les difficultés rencontrées par les entreprises pour recruter sur place, car la main-d'œuvre qualifiée gravite davantage autour des métropoles. Les Chambres de commerce et d'industrie de l'Yonne et de la Somme ont repris cet argument à leur compte, avançant l'enjeu d'une réforme de la formation professionnelle, en redonnant par exemple à l'apprentissage ses lettres de noblesse. Le président de la CCI de l'Yonne appelait pour sa part à des « *états généraux de l'apprentissage* ».

3. L'essoufflement de la dynamique d'implantation des ménages dans les territoires ruraux

La dynamique d'implantation des ménages dans les différents territoires a partie liée avec le dynamisme économique. Les interactions sont effectivement réciproques. Comme le rappelle le CGET, « *si la population suit l'emploi, l'inverse est également vrai : de l'emploi se crée là où s'installe la population pour répondre à ses besoins (économie résidentielle)* » ⁷⁷. Les entreprises sont particulièrement sensibles aux dynamiques des territoires émergents et bâtissent leurs stratégies d'implantation en fonction des talents disponibles sur les territoires ⁷⁸.

⁷⁶ France Stratégie, [Note d'analyse \(février 2017\)](#), « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? »

⁷⁷ CGET : « [Quel équilibre entre les territoires urbains et ruraux ?](#) » (2018)

⁷⁸ *Le Monde* – 28 février 2019 – interview du sociologue Jean Viard (directeur de recherche au CNRS et au Cevipof).

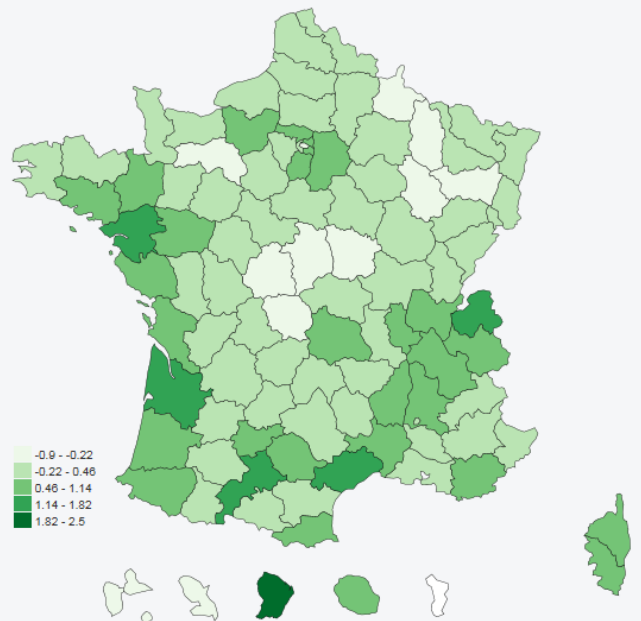
a) Un phénomène de « repeuplement des villages » de la fin des années 1970 au début des années 2000

À la fin des années 1970, après plus d'un demi-siècle d'exode rural, le **solde migratoire** était devenu positif dans les communes de très faibles densités (à l'exception de celles situées au nord-est de la France et dans les franges du massif central). À partir des années 2000, le **solde naturel** le devenait à son tour ⁷⁹. Entre 1999 et 2006, la population des communes de moins de 2 000 habitants avait progressé de 1,3 % par an en moyenne ⁸⁰. On a pu parler d'un phénomène de « *repeuplement des espaces à dominante rurale* », commencé depuis 1975 et accéléré au début des années 2000 ⁸¹.

Comme le note l'INSEE, ce dynamisme démographique du rural s'explique surtout par une forte augmentation de la population du « *rural périphérique* » et du « *rural couronne éloignée* », autrement dit par l'attractivité d'un mode de vie conciliant les avantages des territoires ruraux et la proximité de la ville et de ses services publics ⁸².

Variation annuelle de la population entre 2011 et 2016

Dans dix départements métropolitains, la croissance démographique est encouragée par la présence d'une métropole. La Guyane connaît la plus forte augmentation en cumulant excédents naturel et migratoire. En Seine-Saint-Denis, la hausse de population est uniquement due au solde naturel. À l'inverse, en Corse-du-Sud, c'est l'attractivité qui stimule la croissance.



Source : Insee, recensements de la population de 2011 et 2016.

⁷⁹ [Rapport d'information n°271 du Sénat](#) (2013) sur « l'avenir des campagnes », Introduction, p. 13.

⁸⁰ Sylvie Marchand, | Différentes approches de l'urbain et du rural, février 2018 ([article disponible en ligne](#)).

⁸¹ V. Sénat, [rapport d'information n°468](#) fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le **nouvel espace rural français**, p. 12.

⁸² V. Insee, Analyses Auvergne-Rhône-Alpes, n°77, février 2019, « Du rural éloigné au rural proche des villes : cinq types de ruralité » : Dans la région Auvergne-Rhône-Alpes, entre 1999 et 2014, la population rurale avait globalement

Ce phénomène de « *revanche des villages* » est décrit par Éric Charmes, qui note qu'« *au cours des dernières décennies, de nombreux citadins sont partis s'installer à la campagne* » ⁸³, attirés par un cadre de vie moins urbain et des logements plus accessibles.

b) Un phénomène récent de concentration de la croissance démographique dans les métropoles

Toutefois, selon les dernières données de l'Insee, portant sur la période 2011-2016, le phénomène le plus marquant est celui du renforcement de l'attractivité de **métropoles qui attirent toutes, à l'exception de Grenoble et du Grand Paris, davantage de nouveaux habitants qu'entre 2006 et 2011**, avec une croissance annuelle moyenne de la population de 0,7 %. Ce phénomène est couplé à la concentration du phénomène d'attraction des étudiants ⁸⁴.

Porté par le regain démographique des grands pôles urbains et le dynamisme des couronnes, **l'essentiel de la croissance démographique est dû aux grandes aires urbaines**, notamment Lyon (avec un taux de croissance annuel moyen de 1,1 %), Nantes (1,5 %), Toulouse (1,5 %), Bordeaux (1,6 %), Montpellier (1,6 %), Rennes (1,4 %) et, dans une moindre mesure, l'agglomération parisienne (0,4 %) - avec toutefois des pertes d'habitants *intra-muros* (- 0,5 %, soit un recul d'environ 12 000 habitants par an) ⁸⁵.

Le rythme de croissance des communautés de communes a régressé de moitié, alors qu'elles étaient les EPCI les plus dynamiques sur la période précédente, ce qui met en évidence **un moindre dynamisme des espaces ruraux ou périurbains**. Certaines

plus augmenté que la population urbaine (+ 19 % contre + 11 %), avec de fortes disparités : augmentation de 25 % dans le rural périphérique et le rural couronne éloignée (+ 25 %), diminution de 1,9 % dans le rural éloigné.

⁸³ V. Éric Charmes, *La revanche des villages*, 2019, notamment Introduction.

⁸⁴ V. CGET, *Rapport 2018 sur la cohésion des territoires*, p. 8

⁸⁵ V. Insee Première, n°1729, janvier 2019, « *Démographie des EPCI : la croissance se concentre dans et au plus près des métropoles* » ; V. également [analyse du journal](#) *Le Monde* en date du 27 décembre 2018.

communautés de communes éloignées des métropoles bénéficient toutefois d'une forte croissance liée à une attractivité propre (littoral atlantique, littoral méditerranéen de Perpignan à Béziers, Corse).

Au-delà de 30 minutes en voiture de la métropole la plus proche, le rythme de croissance fléchit nettement. Sur la période précédente (2006-2011), la hausse maximale de la population se situait entre 30 et 45 minutes. Cette évolution témoigne du **ralentissement de l'étalement urbain** et du renforcement de **l'attractivité des métropoles**.

Lorsqu'elles sont localisées loin des métropoles, sur une large bande centrale du territoire, de plus en plus de communautés de communes perdent donc de la population. Le phénomène de baisse de la population se diffuse le long d'une large bande du territoire allant du Nord-Est au sud du Massif central, en passant par la Bourgogne (ce que certains appellent, dans une expression malheureuse et blessante pour les territoires concernés, la « *diagonale du vide* »). Les communautés de communes y perdent annuellement plus de 0,5 % de leur population. Ainsi, « *dans les campagnes bourguignonne et lorraine, la perte de population dépasse 0,7 % annuellement sur la période récente* ». Au total, 166 EPCI, situés pour l'essentiel au centre de la France, en Normandie et dans les Ardennes, cumulent désormais déficit naturel et déficit migratoire (soit 3,5 fois plus qu'entre 2006 et 2011). Les espaces en déclin démographique se multiplient (V. cartes, annexe 4.7).

Et pourtant, la campagne dispose d'atouts réels et reste appréciée pour son cadre de vie et son environnement ⁸⁶. Nous sommes donc persuadés qu'il y a un avenir pour les territoires ruraux,

⁸⁶ Selon une enquête réalisée par l'Ifop pour *Familles rurales* en octobre 2018, 81 % des Français estiment que vivre à la campagne représente « la vie idéale ».

et les propositions que nous allons formuler maintenant visent à créer les conditions pour rendre cet avenir possible.

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

Les recommandations que nous vous soumettons peuvent être regroupées en trois catégories :

- d'abord, les **recommandations ayant trait à la mesure des déséquilibres, à l'évolution des mentalités et à la simplification des procédures (1) ;**
- ensuite, les **propositions visant un aménagement harmonieux du territoire, à travers la répartition équitable des infrastructures, des richesses et des services publics (2) ;**
- enfin, **des pistes d'avenir afin d'aider nos territoires à prendre le train des révolutions sociales et technologiques qui se jouent aujourd'hui (3).**

1. Identifier les territoires en souffrance, aménager les mentalités et simplifier les procédures

a) Rompre avec la théorie du ruissellement et dépasser les représentations schématiques pour mieux identifier les territoires en souffrance

Comme nous l'avons dit, la « *théorie du ruissellement* » fait l'objet d'une remise en cause quasi-unanime ⁸⁷. Philippe Estèbe et Laurent

⁸⁷ V. Documents distribués par l'AdCF lors de son audition (*Cohésion territoriale : la nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition*, p. 12).

Davezies montrent que le succès des systèmes métropolitains « *ne s'exprime plus en termes de centre/périphérie mais en termes de connexions/isolement* »⁸⁸.

L'une des raisons principales réside dans l'affaiblissement des mécanismes d'entraînement qui permettaient, par des « *effets amont* » et des « *effets aval* », de diffuser la croissance vers les territoires périphériques.

Pour identifier les territoires en souffrance, l'action publique doit se fonder sur des indicateurs et des critères précis, et se départir des oppositions schématiques que nous avons évoquées plus tôt. Le **baromètre de la cohésion des territoires**, annoncé lors de la Conférence nationale des territoires de Cahors, constitue un premier effort en ce sens. Sa première édition, publiée en juillet 2018 par le CGET, pose un constat sévère : la France « *demeure un pays dont l'occupation, le niveau de vie et l'intensité des politiques publiques ont le plus visé à l'équilibre* », mais « ***son évolution récente montre pourtant, davantage qu'ailleurs [en Europe], une accentuation des contrastes*** »⁸⁹.

Un suivi attentif du baromètre apparaît nécessaire, mais ses **indicateurs devront être enrichis**. Il s'agira d'abord de porter l'accent sur les enjeux de mobilité et sur la mesure des interactions entre les territoires. Il est en effet nécessaire de remédier à la fragmentation des processus productifs, et de s'interroger sur les façons « *d'entretenir* » les « *complémentarités productives et territoriales* »⁹⁰. Il faudra ensuite permettre une observation à des échelles plus fines, en ouvrant largement l'accès aux données⁹¹. Enfin,

⁸⁸ [Rapport de recherche par P. Estèbe et L. Davezies](#) – pour le compte de l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et du PUCA (novembre 2015), p. 64

⁸⁹ V. Présentation par le CGET du [premier baromètre de la cohésion des territoires, paru en juillet 2018](#).

⁹⁰ « [La mythologie CAME \(Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence\) : comment s'en désintoxiquer ?](#) », par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti (2018), p. 6

⁹¹ Ces potentielles améliorations sont notamment avancées par le CGET dans son [projet de baromètre de la cohésion des territoires](#) (paru en décembre 2017), V. p. 2.

un **tableau de bord synthétique**, fruit de la combinaison de ces indicateurs, pourrait être créé pour faciliter le suivi des évolutions et prendre la mesure de la fracture territoriale.

Recommandation n° 1 :

- Mettre en place un tableau de bord d'indicateurs synthétiques permettant d'identifier les territoires en souffrance.
- Enrichir les indicateurs du baromètre de la cohésion des territoires et accorder une attention particulière à son suivi.

b) Accroître la cohérence et la coordination des dispositifs de soutien aux territoires ruraux porteurs de projets

Sur la base d'un diagnostic affiné, une politique cohérente de soutien aux territoires en souffrance pourra émerger. Pour l'heure, le constat dressé par la Cour des comptes est celui **d'un foisonnement de dispositifs contractuels**, poursuivant parfois des objectifs similaires, mais surtout mal ajustés aux besoins locaux ⁹².

Ainsi, le manque d'articulation entre les Schémas d'accessibilité aux services publics (SDAASP) et les contrats de ruralité (lancés en mai 2016 par le comité interministériel aux ruralités) est-il particulièrement marqué ⁹³. Au 1^{er} janvier 2018, on comptait 463 contrats de ruralité conclus pour la période 2016-2020, s'articulant autour de six axes ⁹⁴, et qui constituaient essentiellement des instruments financiers au service de projets présentés par les EPCI et les PETR, à hauteur de 600 millions d'euros.

⁹² Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, pp. 78 et 90

⁹³ *Ibid*, p. 80

⁹⁴ Accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs-centres, attractivité du territoire, mobilités, transition écologique, cohésion sociale.

La Cour des comptes note que si les contrats de ruralité « *ont permis d'accélérer la mise en œuvre de certains projets qui ne trouvaient pas de financements* », ceux-ci « *ne sont **pas tous cohérents avec les SDAASP et préemptent durablement des moyens conséquents dans un contexte de contrainte budgétaire*** » ⁹⁵. Cette superposition des outils s'expliquerait essentiellement par le décalage entre la signature des contrats de ruralité et l'approbation des SDAASP.

Dès lors, **l'articulation entre les différentes contractualisations devra constituer une priorité de la nouvelle ANCT** ⁹⁶. Ainsi, dans le cadre de sa mission de préfiguration de l'ANCT, le préfet Serve Morvan invitait à initier une réflexion pour « *déployer à terme un contrat unique de cohésion territoriale sur les territoires accompagnés par l'Agence* » ⁹⁷.

Nous souhaitons insister ici sur la **nécessité de dépasser les logiques de saupoudrage pour affecter prioritairement les financements à l'endroit des territoires en souffrance.**

Recommandation n° 2 :

- Veiller à la cohérence des dispositifs de soutien aux territoires ruraux, et notamment à l'articulation entre SDAASP et contrats de ruralité.
- Initier une réflexion sur l'opportunité d'un contrat unique de cohésion territoriale, offrant plus de lisibilité.
- Dépasser les logiques de saupoudrage pour cibler les aides vers les territoires en souffrance.

⁹⁵ Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 80

⁹⁶ *Ibid*, p 81

⁹⁷ V. Rapport de M. Serge Morvan, *Un engagement au service des dynamiques territoriales*, pp. 25 à 27

c) Repenser le rôle de l'État dans l'aménagement du territoire en affirmant son rôle de « régulateur » et de « moteur »

Le modèle français d'aménagement du territoire, aujourd'hui en crise ⁹⁸, doit être repensé. Un État s'appuyant sur des services déconcentrés suffisamment étoffés a les moyens de flécher les investissements et d'encourager certains projets de territoire, sans se montrer pour autant directif. **Nous défendons ici la figure d'un État « régulateur », veillant à l'équité entre les territoires, et d'un État « moteur », porteur d'une vision de développement cohérente.**

L'État « régulateur » porte une vision cohérente de l'aménagement, et peut compter sur un ministère de la cohésion des territoires à l'action pleinement interministérielle ⁹⁹. À ce titre, la nouvelle ANCT devra **favoriser la transversalité des politiques publiques**, et ne pourra donc se limiter à la mise en œuvre des seules politiques du ministère de la Cohésion des territoires. L'ANCT devra se conformer à l'esprit déconcentré qui a présidé à sa création, les préfets de département devant constituer les délégués territoriaux de l'agence, suivant une logique ascendante. Son rôle devra être clairement articulé avec les dispositifs et acteurs existants, tels que la Banque des territoires.

La piste d'un **assouplissement des règles, pour que les « projets » priment les schémas d'aménagement rigides**, a été portée par M. Philippe Vasseur, ancien Ministre de l'Agriculture, dans le cadre de son audition. Selon lui, les Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), élaborés par les Conseils régionaux et approuvés par les préfetures, peuvent rapidement « *devenir obsolètes, pénalisant alors les innovations* » ¹⁰⁰.

L'État « régulateur » et « moteur » peut et doit, notamment, porter une politique ambitieuse de réindustrialisation.

⁹⁸ V. Philippe Subra : *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, 2018, notamment Introduction.

⁹⁹ Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 71

¹⁰⁰ Une orientation défendue notamment par M. Philippe VASSEUR, ancien ministre, ancien député, Président de la mission Rev3 de la Région des Hauts-de-France, lors de son audition le jeudi 24 janvier 2019.

Lancé par le Premier ministre à l'occasion du Conseil national de l'industrie le 22 novembre 2018, le **programme «Territoires d'industrie»** bénéficiera à 136 territoires vers lesquels plus de 1,3 milliard d'euros seront orientés prioritairement ¹⁰¹. La grande majorité de ces territoires se situent en dehors des métropoles ¹⁰². L'objectif de cette nouvelle politique pilotée par le CGET et la Direction générale des entreprises (DGE) est d'investir dans les projets de territoires d'industrie pour « appuyer des écosystèmes industriels locaux ». Les principes fondateurs sont ceux d'un **ciblage** pour dépasser les logiques de saupoudrage et d'une **gestion décentralisée** pour que les acteurs locaux gèrent leurs projets ¹⁰³. **L'objectif fondateur, renforcer la dimension territoriale de la politique industrielle française jusque-là très orientée sur les filières, nous semble devoir être approuvé et encouragé** ¹⁰⁴.

Recommandation n° 3 :

- Repenser la doctrine de l'aménagement du territoire pour faire de l'État un « *régulateur* » capable de flécher les investissements et de veiller à l'équité des territoires.
- Affirmer l'interministérialité des politiques d'aménagement portées par le ministère de la Cohésion des territoires.
- Affirmer clairement et renforcer le rôle de « *moteur* » de l'État dans le cadre d'une politique de réindustrialisation ambitieuse.

d) « *Fédérer les énergies* » autour de projets dépassant les frontières administratives

Les vertus du modèle des **pôles métropolitains** ¹⁰⁵ nous ont été présentées à l'occasion de notre visite à Sens. Le **pôle métropolitain Bourgogne-Sud Champagne Porte de Paris**, créé en juillet 2018 et

¹⁰¹ V. [Présentation sur le site internet du CGET](#).

¹⁰² V. [Carte réactualisée des territoires d'industrie](#)

¹⁰³ V. [Présentation sur le site Internet de la Direction générale des entreprises](#).

¹⁰⁴ V. [Article de présentation du Figaro](#), Clémentine Maligorne 22/11/2018.

¹⁰⁵ Pour une présentation des pôles métropolitains, voir [site de la DILA](#).

réunissant Troyes, Sens et Chaumont, s'inscrit dans une logique de développement harmonieux d'une aire géographique cohérente, fédérant les énergies. Le pôle se veut une alternative au soi-disant modèle métropolitain, « *accélérateur d'aspiration des richesses* »¹⁰⁶.

Lors de notre déplacement à Sens, la Direction départementale des territoires de l'Yonne a souligné que la mutualisation des services et de l'ingénierie bénéficiait aux communes de petite dimension, et que l'aménagement du territoire gagnait ainsi à se faire à **l'échelle du bassin de vie**.

Notre audition avec M. Fabian Jordan, maire de Berrwiller et président de l'agglomération de Mulhouse, aura également permis de démontrer qu'un modèle d'intercommunalité présidée par le maire d'une commune aux dimensions modestes autre que la ville-centre est possible et peut présenter des avantages, à commencer par celui de lutter contre le sentiment de perte de poids des habitants et des élus des petites communes par rapport à la ville-centre. Il est en tout cas nécessaire d'associer étroitement l'ensemble des élus pour « *fédérer les énergies positives* » et faire émerger des consensus sur la base de projets partagés. Un ensemble de bonnes pratiques a ainsi été mis au point, au premier rang desquelles un conseil communautaire largement ouvert aux conseillers municipaux ou encore des « *ateliers de projet* » permettant un débat associant l'ensemble des conseillers municipaux.

Ceci illustre qu'une intercommunalité fonctionnant de façon globalement harmonieuse est possible, même dans de grands ensembles composés de communes aux caractéristiques très variées. Mais dans certains cas, il faut avoir la lucidité de reconnaître que la

¹⁰⁶ Expression utilisée par [M. François Baroin](#), président de l'AMF et Maire de Troyes, au cours de son audition dans le cadre de la mission de la commission des Lois sur la commune dans la nouvelle organisation des territoires (12 mars 2019).

recomposition de la carte intercommunale est allée trop loin, avec des EPCI « *XXL* » incohérents en termes de réalités vécues par les habitants, nés d'une application parfois trop rigide du code général des collectivités territoriales par certains préfets. Nous pensons que nous ne devons pas nous interdire, dans ces cas-là, d'envisager les adaptations de la carte intercommunale qui s'imposent pour coller davantage aux bassins de vie et créer des ensembles cohérents qui ne soient pas ingouvernables, afin de mener des politiques publiques locales plus efficaces sur des périmètres plus cohérents.

Recommandation n° 4 : Promouvoir les logiques de projets transcendant les frontières administratives, à l'échelle du bassin de vie, adaptées à la diversité des réalités locales, le cas échéant, lorsque nécessaire, en adaptant la carte intercommunale aux réalités locales des bassins de vie.

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

L'article 1^{er} de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 *relative au développement des territoires ruraux* dispose que « *l'État est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de montagne et reconnaît leur spécificité* ». Ce rôle doit être assuré de façon effective, et implique une répartition plus équitable des infrastructures, des richesses et des services publics sur le territoire national.

a) Évaluer clairement l'efficacité des dispositifs de péréquation verticale et horizontale.

Au cours de nos auditions, la **demande d'une révision des modalités de distribution de la DGF a été portée à plusieurs reprises**, dans le sens d'une augmentation des parts de **dotations de solidarité rurale** ou de **solidarité urbaine**. La mise en ligne à l'été

2018 ¹⁰⁷ par le Ministère de l'intérieur des données relatives aux critères individuels de calcul et des données entrant dans la composition de la DGF est en tout état de cause une évolution appréciable, traduisant un effort de transparence.

Certains dispositifs font l'objet d'une évaluation, tels que la **Prime à l'aménagement du territoire (PAT)** ¹⁰⁸ dont « *l'effet de levier (...) a conduit en 2017 à la création ou au maintien de 26 emplois pour chaque tranche de 100 000 euros engagée sur le programme 112 pour des dossiers ouverts à partir de 2010* », soit « 8 960 emplois » créés ou maintenus en 2017, et 39 000 entre 2014 et 2017 ¹⁰⁹. Cependant, **au fil des ans, le montant global des PAT attribuées a sensiblement diminué** ¹¹⁰.

Recommandation n° 5 :

- Renforcer les modalités d'évaluation des dispositifs de péréquation horizontale et verticale.
- Revaloriser le montant global de la Prime à l'aménagement du territoire.

b) Mener des évaluations régulières et approfondies des Maisons de service au public pour garantir un bon niveau de services publics.

Le réseau des MSAP, en expansion ¹¹¹, doit faire l'objet d'évaluations précises et régulières pour satisfaire les besoins des citoyens qui les fréquentent.

¹⁰⁷ V. [Site internet du Ministère de l'Intérieur](#).

¹⁰⁸ Présentation de la [Prime d'aménagement du territoire](#) sur le site du CGET. La PAT est « *une aide directe à l'investissement destinée à promouvoir l'implantation et le développement d'entreprises porteuses de projets créateurs d'emplois et d'activités durables, dans les zones prioritaires de l'aménagement du territoire (...)* ».

¹⁰⁹ [Annexes budgétaires 2019, programme 112 : « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire »](#), p. 9

¹¹⁰ V. [Article de la Banque des territoires](#) (7 décembre 2017) : « *La PAT était dotée il y a cinq ou six ans de 40 à 50 millions d'euros. Elle a été revue à 20 millions l'an dernier. Et le projet initial de loi de finances pour 2018 envisageait de l'abaisser à 10 millions d'euros, avant que les députés ne décident de la porter à 15 millions d'euros* ».

¹¹¹ On compte à ce jour un réseau d'environ 1 300 MSAP, et l'objectif du gouvernement est de porter ce nombre à 1 800 (V. Questions au Gouvernement du 6 mars 2019, réponse de la Ministre Jacqueline Gourault).

Or, dans son rapport précité sur *l'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, la Cour des comptes relève que le premier bilan du fonctionnement des MSAP « *laisse apparaître des marges de progrès importantes : leur offre de services est encore hétérogène et mal connue* ». Une professionnalisation de leur modèle serait souhaitable, à travers « *la création d'un métier reconnu d'agent polyvalent d'accompagnement du public* » ¹¹².

Le cas des 500 MSAP dites « postales » appelle une attention particulière. Certes, le Groupe La Poste a su innover et porter de nouveaux services contribuant au maintien ou au retour de services publics pour les populations (notamment à travers les nouvelles missions des facteurs, liées par exemple à l'assistance aux personnes âgées) ¹¹³. La Poste compte également préserver un rôle structurant en maintenant un réseau de **17 000 points de contact avec sa clientèle** ¹¹⁴. Toutefois, comme le note la Cour des comptes, « *le modèle de MSAP porté par le groupe est loin d'avoir fait ses preuves* » et doit évoluer avant d'envisager tout élargissement car, « *outre une fréquentation très faible, sa qualité de service fait l'objet de nombreuses réserves* » ¹¹⁵. L'une des raisons identifiées par la Cour des comptes est la fixation d'objectifs quantitatifs par l'État, ne permettant « *ni une harmonisation suffisante des services rendus, ni leur insertion dans de véritables réseaux départementaux* ». Le déploiement des MSAP doit dès lors partir d'une analyse locale des besoins, plutôt que d'objectifs quantitatifs définis à l'échelle nationale. Il nous semble en outre particulièrement important que les services déconcentrés de l'État

¹¹² Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 13

¹¹³ V. Par exemple [cet article du Guardian](#) : “Care package: the French postal workers helping lonely older people” qui présente les innovations des services de La Poste française.

¹¹⁴ Voir l'audition de M. Philippe Wahl, PDG du Groupe La Poste, devant la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation le 30 janvier 2019.

¹¹⁵ Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 128

assurent non seulement une formation en continu des intervenants en MSAP, mais aussi une liaison facilitée pour toutes les demandes.

Enfin, pour l'ensemble des MSAP, la Cour des comptes appelle à une révision des modalités de financement, dans le sens d'une contractualisation pluriannuelle, associant des acteurs plus nombreux ¹¹⁶.

Recommandation n° 6 :

- Mener des évaluations régulières et approfondies des MSAP pour répondre pleinement aux attentes des citoyens.
- Revoir le modèle des MSAP « postales » en se fondant sur les besoins locaux plutôt que sur des objectifs définis au niveau national.

c) Améliorer les infrastructures et notamment la desserte ferroviaire, en priorisant la préservation et la remise à niveau

En matière d'infrastructure et de desserte ferroviaire, la France dispose, comparativement à d'autres pays, d'un « *équipement de bon niveau et bien réparti géographiquement* », mais « *on observe cependant un certain délitement* » de ceux-ci ¹¹⁷. La politique du tout-TGV s'est faite au détriment de la régénération du réseau existant. L'allongement des temps de parcours observable depuis le début des années 1990 sur 29 des 43 principales lignes s'explique principalement par la « *saturation des métropoles* ». Et pour cause : « *l'augmentation de la circulation des trains de banlieue et autres RER à l'approche des gares parisiennes conduit à un embouteillage* » ¹¹⁸. On voit donc que la métropolisation entraîne des coûts supplémentaires

¹¹⁶ Cour des comptes, [Rapport sur l'accès aux services publics dans les territoires ruraux](#), mars 2019, p. 18

¹¹⁷ V. Article « [La mythologie CAME \(Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence\) : comment s'en désintoxiquer ?](#) », par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti (2018), p. 15

¹¹⁸ V. Éric Béziat, « [SNCF : Saturation des métropoles, travaux...Les causes du surplace](#) », 30 avril 2018

en termes de gestion des « externalités négatives » liées à la surconcentration.

On peut parler d'une France ferroviaire « à deux vitesses », alors même que les **infrastructures – davantage que les subventions ou exonérations fiscales – constituent un facteur clé dans les choix d'implantation des entreprises sur le territoire**. Si l'État finance parfois des travaux d'urgence pour les « *trains du quotidien* »¹¹⁹, **une réflexion d'ensemble doit être initiée sur les besoins des populations en termes de desserte ferroviaire**, afin de mener les rénovations adaptées aux circulations voulues. C'est pourquoi la ministre des Transports a confié le 14 janvier 2019 au préfet François Philizot une **mission sur la sauvegarde des petites lignes ferroviaires, qui devra apporter d'ici la fin du mois de juin des éléments d'éclairage sur les enjeux d'entretien et d'exploitation commerciale de ces lignes** ¹²⁰. Une intense réflexion s'est d'ores et déjà fait jour sur les moyens de « *sauver les petites lignes SNCF* » ¹²¹.

¹¹⁹ Ainsi pour la section Le Mans-Alençon où 3,8 millions d'euros ont été investis, avec un complément de 1,3 million d'euros destiné à la section Retiers-Châteaubriant, dans le cadre de la rénovation de la ligne Châteaubriant-Rennes (V. Eric Béziat, *Le Monde*, 26 février 2019).

¹²⁰ Conformément à l'article 27 de la loi n°2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire.

¹²¹ V. p. ex. Éric Béziat, *Le Monde* – 26 février 2019, « *Autocars sur voie ferrée, trains sur bitume, métros ruraux... Comment sauver les petites lignes SNCF ?* »

Les petites lignes ferroviaires

L'expression de « petites lignes ferroviaires » renvoie aux « UIC 7 à 9 », une segmentation technique liée au poids des trains circulant sur une ligne donnée. Au nombre de 200, ces petites lignes représentent 12 000 kilomètres, soit 44 % du réseau ferré national, dont 9 000 km de lignes dédiées au transport de voyageurs ¹²².

Selon le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta sur « *l'avenir du transport ferroviaire* » ¹²³, sur ces petites lignes, le trafic moyen est de 13 trains par jour, avec un faible remplissage. Parmi les lignes transportant des voyageurs, seules $\frac{1}{4}$ comptent plus de 50 voyageurs par train, avec une moyenne inférieure à 30 voyageurs par train.

Le coût total d'une remise au niveau « nominal » de l'ensemble des petites lignes est estimé entre 600 et 700 millions d'euros par an ¹²⁴.

Le projet de loi d'orientation des mobilités, présenté au Conseil des ministres du 26 novembre 2018 par Mme Élisabeth Borne, vise à travers son titre Ier à supprimer les « *zones blanches de mobilité* », non couvertes par une autorité régulatrice de la mobilité (AOM). Il s'agissait d'une des préconisations de la Délégation à la prospective du Sénat dans son rapport sur « *Les nouvelles mobilités au service de tous les territoires* » ¹²⁵. Un programme d'investissement dans les infrastructures de transport est également prévu - à hauteur de 13,4 milliards d'euros pour la période 2018-2022 et 14,3 milliards d'euros pour la période 2023-2027 ¹²⁶ - consacrés notamment à l'entretien, la modernisation des réseaux ferroviaires, routiers, fluviaux et au désenclavement des villes moyennes et des territoires ruraux.

Dans son rapport sur le projet de loi, le Sénateur Didier Mandelli s'inquiète toutefois d'un « *manque de ressources crédibles, pérennes et*

¹²² V. *Bulletin Quotidien* du mercredi 6 février 2019 (p. 14).

¹²³ Rapport au Premier Ministre, « [L'avenir du Transport ferroviaire](#) », 15 février 2018.

¹²⁴ Selon M. Patrick Jeantet, président-directeur général du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, dans *Bulletin Quotidien* du mercredi 6 février 2019 (p. 15).

¹²⁵ Délégation à la prospective du Sénat, « *Les nouvelles mobilités au service de tous les territoires* », novembre 2018,

p. 94

¹²⁶ V. Rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités. <http://www.senat.fr/leg/pjl18-157.html>

transparentes pour financer les infrastructures de transport » et plaide pour « attribuer une partie du produit de la TICPE au financement des services de mobilités dans les territoires dont les ressources sont insuffisantes »¹²⁷.

Recommandation n° 7 : Veiller à la priorisation des lignes ferroviaires secondaires dans le schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) et mener une concertation avec toutes les parties prenantes, notamment les maires, pour évaluer les besoins des populations.

d) Améliorer l'adéquation entre la formation et les emplois dans les territoires

Au cours de nos déplacements, une demande répétée a émergé pour une meilleure adéquation entre les besoins en personnel des entreprises et les chercheurs d'emploi. Ainsi, les Chambres de commerce et d'industrie de la Somme et de l'Yonne ont particulièrement insisté sur ce point, appelant à des accords supplémentaires avec les entreprises pour mettre en place les formations nécessaires et développer *in fine* l'économie productive des territoires.

Les collectivités ont également un rôle à jouer pour faciliter le logement et les déplacements des apprentis sur les sites où sont implantées les entreprises. Si l'on veut que les entreprises situées en milieu rural puissent recruter, elles doivent accueillir des apprentis qui pourront, par la suite, devenir des salariés qui s'établiront durablement dans cette zone. Les actions des collectivités (EPCI et régions) pour créer ou financer des lieux d'hébergement des apprentis

¹²⁷ V. Rapport n° 368, tome I (2018-2019) de M. Didier MANDELLI, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 6 mars 2019, p. 12

à proximité des entreprises doivent donc être encouragées et soutenues, de même que les actions tendant à faciliter leurs déplacements.

Recommandation n° 8 :

- Veiller à la bonne adéquation entre la formation et les emplois dans les territoires ruraux.
- Lancer des états généraux de l'apprentissage pour inciter les jeunes à se tourner vers cette voie d'excellence.
- Encourager les collectivités à mener des actions pour faciliter le logement et la mobilité des apprentis.

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

Conformément au plan national « France très haut débit », l'objectif est aujourd'hui de couvrir entièrement le territoire avec le réseau internet fixe à très haut débit à l'horizon 2022 ¹²⁸. Il s'agit là de l'une des clés pour permettre un rééquilibrage entre les territoires ruraux et urbains. Le développement d'une économie bas carbone ainsi que du transport à la demande (TAD) constituent également des perspectives prometteuses.

a) L'application du plan numérique doit être une priorité de l'État accompagnateur

Le plan « **Aménagement numérique des territoires** » ¹²⁹ vise à garantir un accès au haut débit dans les territoires ruraux d'ici 2020 et un accès au très haut débit d'ici 2022. **Mais d'importants écarts d'accès persistent « entre les grands pôles urbains et les espaces ruraux »** ¹³⁰. Dans un rapport intitulé « *Dématérialisation et inégalités*

¹²⁸ Les défis s'annoncent toutefois importants, comme le montre la Cour des comptes dans son Rapport [Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan](#) : le coût initial du « Plan France très haut débit », chiffré à 20 Md€ initialement, devrait plutôt s'élever à 35 Md€. Le très haut débit est défini comme supérieur à 30 Mbps (Mégabit par seconde, unité de mesure de la quantité de données transmises, exprimée en millions de bits par seconde).

¹²⁹ Présenté par le Premier ministre lors de la Conférence nationale des territoires (CNT) du 14 décembre 2017

¹³⁰ V. [Document remis dans le cadre de l'audition du CGET](#).

d'accès aux services publics », paru le 16 janvier 2019, le Défenseur des droits notait que « *dans les communes de moins de 1000 habitants, plus d'un tiers des habitants n'[avait] pas accès à un Internet de qualité* », ce qui représentait « *près de 75 % des communes de France et 15 % de la population* » ¹³¹.

En ce qui concerne l'accès au **haut débit**, si celui-ci est quasiment généralisé sur l'ensemble du territoire, la Cour des comptes notait en 2017 que les débits fournis variaient en réalité fortement (ainsi, plus de 20 % des internautes disposaient d'un débit inférieur à 2 *mégabits par seconde* (Mbps) alors que 13,2 % d'entre eux seulement bénéficiaient d'un débit supérieur à 20 Mbps) ¹³².

Dans son rapport précité, la Cour des comptes estime qu'en matière numérique, un éclatement des responsabilités existe. En effet, le dédoublement de portage des plans « France très haut débit » (Agence du numérique) et « *new deal mobile* » (Arcep) n'est « *pas gage d'efficience* ». Une approche globale suppose la désignation d'un pilote référent sur les sujets de cohésion territoriale. Ainsi, la nouvelle ANCT pourrait veiller à la mise en place de la couverture du territoire en **haut débit** et **très haut débit fixe**, conformément au plan national « **France très haut débit** ». Pour l'heure, et alors que se généralise la dématérialisation des démarches administratives, **de nombreuses communes restent privées d'un accès aux services numériques**.

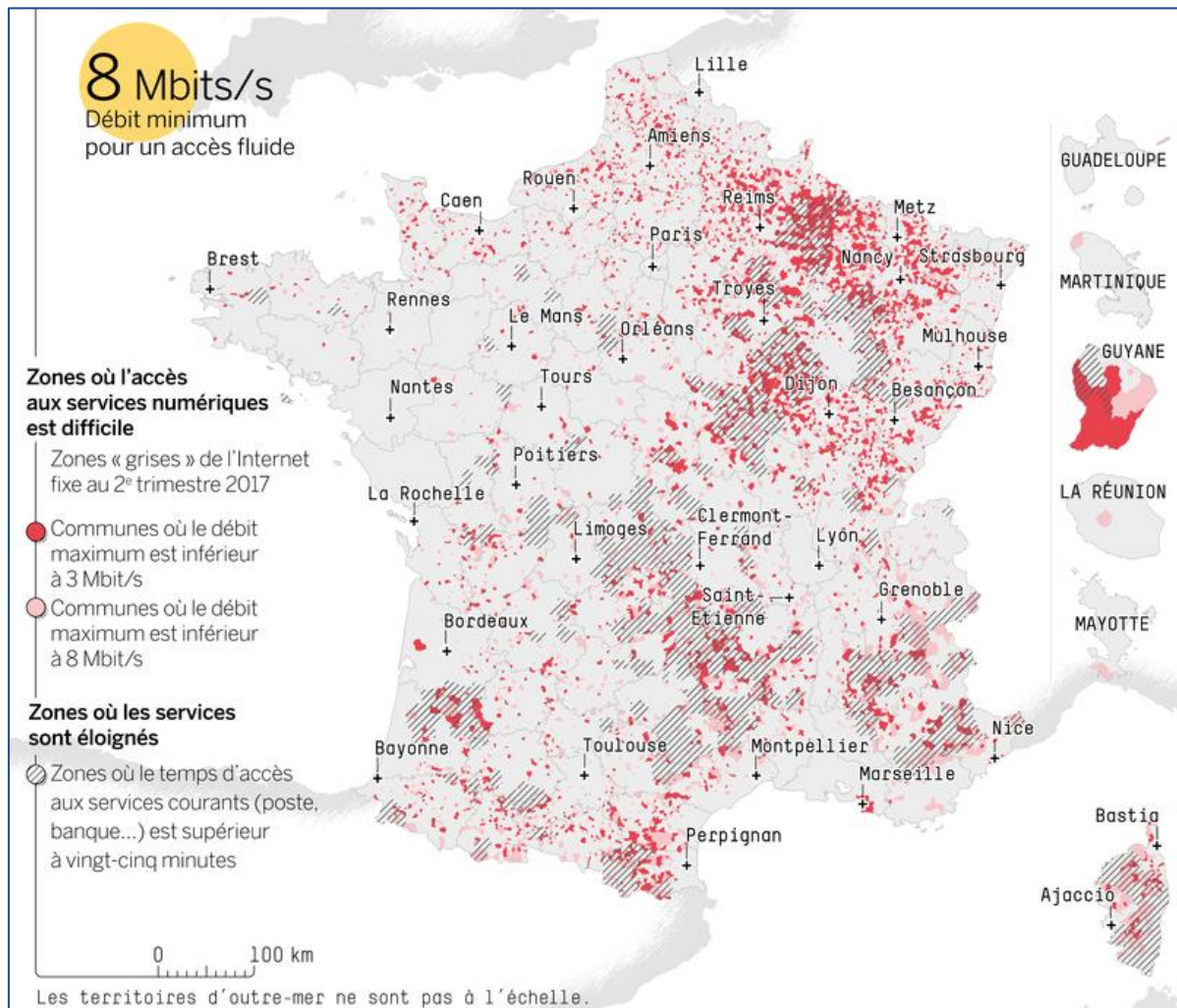
La carte (page suivante) montre ainsi que certains de nos concitoyens, en particulier dans de larges parties du Nord-Est et du Sud de la France, cumulent les handicaps, tant en termes d'accès au numérique qu'aux services publics ¹³³.

¹³¹ Défenseur des droits, Rapport « [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#) », janvier 2019, p. 15

¹³² V. Cour des comptes, [Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan](#) – janvier 2017, p. 114. On peut estimer qu'un bon niveau de haut débit est de l'ordre de 10 Mbps.

¹³³ V. Véronique Malécot, Maxime Mainguet et Zeliha Chaffin, « Ces régions de France où avoir une bonne connexion Internet n'est pas possible » *Le Monde*, 17 mars 2019

Des communes rurales doublement enclavées



Source : *Le Monde*, 17 mars 2019, « [Ces régions de France où avoir une bonne connexion Internet n'est pas possible](#) »

Rappelons que, comparativement à ses voisins européens, la France accuse un retard sensible dans le déploiement du très haut débit ¹³⁴.

La couverture mobile¹³⁵ reste insatisfaisante pour de nombreuses communes rurales ¹³⁶, qui restent de surcroît à l'écart des

¹³⁴ Ce dont témoigne une récente étude de la Cour des comptes européenne – V. annexe 4.8.

¹³⁵ Les cartes de couverture simulées au 31/12/2018, fournies par les opérateurs à l'ARCEP, peuvent être [consultées à cette adresse](#). Les cartes du service Internet mobile, binaires, feront l'objet de travaux complémentaires qui devraient permettre d'offrir une vision plus fine des disparités. Notons que, selon le Défenseur des droits (Rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » 2019, p. 14), **541 communes françaises sont dépourvues à ce jour de toute connexion internet et mobile**.

¹³⁶ V. [Audition des 4 principaux opérateurs téléphoniques français](#) sur le bilan de la mise en œuvre du *New Deal numérique* par la Commission des affaires économiques (13 mars 2019), au cours de laquelle certains de nos collègues

choix d'implantation des nouveaux émetteurs. Le plan de « *New deal mobile* » tarde à se concrétiser, ce qui pénalise le développement économique de nombreux territoires et accroît la fracture territoriale. Davantage de prévisibilité et de transparence sont nécessaires, pour que les choix d'implantation et les priorités d'investissements répondent à une méthode rigoureuse d'identification et de priorisation des zones à couvrir, en concertation avec les élus locaux ¹³⁷.

Le Défenseur des droits rappelle que « *les engagements pris* » dans le cadre du plan conclu avec l'État en janvier 2018 « *doivent impérativement être respectés et que les sanctions relevant de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) prévues dans ce cadre devront pouvoir être effectivement mises en œuvre en cas de manquement* » ¹³⁸.

Recommandation n° 9 : Renforcer le déploiement du très haut débit, et renforcer les capacités du CGET puis, après sa création, de l'ANCT, pour exploiter les potentialités ouvertes par la révolution numérique.

b) Saisir les potentialités ouvertes par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

La couverture intégrale du territoire français en très haut débit, prévue pour 2022, ouvrira de nombreuses perspectives pour la **déconcentration du travail** d'une part, pour le **déploiement de services publics dans certains milieux ruraux isolés** d'autre part.

ont relayé les retards pris dans la couverture mobile, et ont notamment fait part de leurs inquiétudes quant à la situation des territoires ruraux.

¹³⁷ V. Par exemple [Guide méthodologique \(novembre 2018\)](#) proposé par la Banque des territoires pour permettre une meilleure identification et priorisation des zones à couvrir (4G).

¹³⁸ V. Défenseur des droits, Rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » 2019, p. 16

- ***Les NTIC peuvent contribuer à « déconcentrer » le travail, au bénéfice des territoires aujourd’hui en perte de dynamique***

Le déploiement du très haut débit doit permettre de « déconcentrer progressivement l’économie »¹³⁹, et constitue une opportunité pour certains territoires.

L’ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la *prévisibilité et la sécurisation des relations de travail* a entendu donner une nouvelle ambition à la stratégie du télétravail¹⁴⁰. Des progrès sont perceptibles, les études faisant part d’un taux de 15 à 25 % de salariés français pratiquant le télétravail¹⁴¹. Le potentiel de développement reste particulièrement important, comme l’ont souligné lors de notre déplacement la ville d’Amiens et l’Agence de développement et de réservation touristiques de la Somme, qui ont appelé au développement des espaces de travail en commun (espaces dits de « *coworking* ») pour lutter contre la désertification des zones rurales.

Recommandation n° 10 :

- Prolonger et évaluer la stratégie de développement du télétravail.
- Développer des espaces de travail en commun (dits espaces de *coworking*).

¹³⁹ « Rapport d’information sur la préparation d’une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires », MM. Arnaud Viala, Jean-François Cesarini et Guillaume Vuilletet, 31 mai 2018, **p. 47**

¹⁴⁰ V. Article 21 de l’ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail

¹⁴¹ V. par exemple Lys Zohin, *Entreprises et carrières* n°1406, novembre 2018, « *La France s’éveille (enfin) au télétravail* » : en France, la proportion de télétravailleurs aurait augmenté sensiblement depuis le début des années 2010, mais la France accuse toujours un certain retard par rapport aux pays à économie comparable.

- ***Les NTIC pourront contribuer à la préservation des services publics dans les milieux ruraux, sans renoncer à une bonne offre présenteielle***

Les outils numériques sont de nature à favoriser **l'offre de services publics**. En matière de *télémédecine* et de *télésoin*, les besoins tendent à s'accroître – du fait notamment du vieillissement de la population - alors même que les déserts médicaux se multiplient. L'Internet ouvre d'importantes possibilités pour les services publics de santé (suivi des patients à distance, continuité des soins - on peut citer l'expérimentation ***CyberCantal Télémédecine***). Des potentialités sont également ouvertes dans les domaines de **l'éducation**, de la **formation professionnelle à distance**, de la **mise en réseau des entreprises** ou encore de la **culture**.

Comme le notait le Défenseur des droits dans son rapport sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics, cette démarche de numérisation ne saurait toutefois se substituer aux modalités d'accueil et de prise en charge physique, mais constitue bien plutôt un complément ¹⁴².

Ainsi, outre les dispositifs existant dans le cadre du dispositif de zones de revitalisation rurale, offrant des conditions d'installation favorables aux médecins dans certaines zones rurales ¹⁴³, l'État et certaines collectivités territoriales peuvent encourager la création de **« maisons de santé » pluridisciplinaires**, réunissant sous le même toit des médecins généralistes et spécialisés pour faciliter la coopération (partage de tâches administratives) et réduire les contraintes (congrés et gardes alternés). L'objectif fixé en 2015 était de tripler le nombre de maisons de services publics (de 300 à 900) et d'y

¹⁴² Défenseur des droits, Rapport « [Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics](#) », janvier 2019, p. 6

¹⁴³ V. [Mission « flash » sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale \(ZRR\)](#) à l'aune de la politique européenne, par Mmes Anne BLANC et Véronique LOUWAGIE, députées (novembre 2018).

associer des nouveaux prestataires (Pôle emploi, caisses d'assurance maladie et de retraite, etc.).

Recommandation n° 11 : Exploiter les potentialités de développement des services publics ouvertes par les outils numériques, dans une logique de complémentarité avec l'accueil et la prise en charge physique des citoyens.

c) Développer l'économie résidentielle et le tourisme vert dans les territoires ruraux

Les dynamiques de « repeuplement rural » à l'œuvre depuis 1975 - bien qu'ayant connu un essoufflement relatif - devraient se confirmer du fait de l'évolution de la structure démographique de la population. L'arrivée de jeunes retraités dans les territoires ruraux devrait induire une augmentation de la demande locale de services, et favoriser le **développement de nouvelles activités économiques, telles que celles liées aux services à la personne.**

Le **tourisme rural (ou tourisme vert)** fait, pour sa part, figure de nouveau secteur dynamique. Il constitue un « *levier prodigieux pour irriguer des zones délaissées par les activités traditionnelles, alors que les littoraux sont aujourd'hui saturés* » et ce d'autant que, « *nulle part en Europe, on ne trouve une telle variété de paysages et une telle richesse architecturales que celles offertes par nos campagnes* »¹⁴⁴.

Ainsi, la richesse du patrimoine français dans les milieux ruraux doit être mise en valeur et préservée (divers leviers existent à cette fin : action de l'État, financement participatif par des associations de citoyens, etc.).

Recommandation n° 12 : Adopter une stratégie de développement

¹⁴⁴ Jérôme Monod et Philippe de Castelbajac – *L'aménagement du territoire*, PUF, 2016, p. 62

du tourisme vert, fondée sur la mise en valeur des atouts paysagers et architecturaux des campagnes.

d) Promouvoir les plateformes collaboratives de ruralité facilitant les mobilités, et étudier l'opportunité du développement des services de Transport à la demande (TAD)

Les plateformes collaboratives de ruralité (plateformes d'auto-stop organisé et sécurisés telles que « *rezo pouce* » ¹⁴⁵) permettent de promouvoir des formes innovantes de mobilité, plus respectueuses de l'environnement. Ces dispositifs, adaptés à des déplacements de courtes et moyennes distances, pour les trajets du quotidien, permettent de développer la multimodalité. Comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur *l'accessibilité des services publics dans les territoires ruraux* ¹⁴⁶, ces dispositifs permettent d'optimiser le taux d'occupation des véhicules. Le département de l'Hérault s'apprête à signer une convention de partenariat sur une durée de trois ans pour étudier l'opportunité d'un déploiement global de « Rezo Pouce » dans le département.

Plus généralement, le comité interministériel aux ruralités de Vesoul (14 septembre 2015) avait décidé de créer une centaine de plateformes de mobilité dans les bourgs-centres, pour mutualiser les offres de déplacement terrestres diverses, pour centraliser l'ensemble des propositions des acteurs privés et publics. Pour en faciliter la mise en place, un cofinancement par l'État a été proposé dans le cadre du fonds de soutien à l'investissement public local, mais la Cour des comptes note que la subvention n'a été pour l'heure que peu sollicitée

¹⁴⁵ V. [Site internet](#) de la plateforme collaborative de ruralité pour plus de détail sur le fonctionnement de la démarche.

¹⁴⁶ Cour des comptes, p. 123

et n'a pas eu en elle-même un rôle moteur dans la création des plateformes.

Les solutions de Transport à la demande (TAD), dont nous ont notamment fait part nos interlocuteurs lors de notre déplacement à Sens et lors de l'audition du Président de l'agglomération de Mulhouse, peuvent s'avérer utiles dans les territoires peu denses, en complément des transports collectifs structurants ¹⁴⁷, à condition que leur coût soit maîtrisé. Avant d'en prôner le développement, il est nécessaire de veiller au rapport efficacité/coût par habitant.

Si la justification en termes de coût public semble pour l'heure encore fragile, des navettes autonomes sont d'ores-et-déjà expérimentées entre le Château de Vincennes et le Bois de Vincennes (navettes « *Easy Mile* »), et le titre II du projet de loi d'orientation des mobilités entend préciser le cadre juridique de ce nouveau type de mobilités (en autorisant notamment la circulation des navettes autonomes en 2020, ce qui impliquera toutefois une révision de la Convention de Vienne du 8 novembre 1968) ¹⁴⁸.

Ces évolutions, qui peuvent contribuer au désenclavement des territoires et à lutter contre le « tout voiture », doivent être encouragées.

¹⁴⁷ V. par exemple le programme **Plus de Pep's** ouvert depuis un an à Marne-la-Vallée et les communes alentours, comportant 21 circuits créés pour desservir 5 destinations dont les gares, l'hôpital, le marché ([Les Echos, 22 mai 2018](#)).

¹⁴⁸ L'article 12 du projet de loi LOM, conformément à la Stratégie nationale pour le véhicule autonome présentée le 14 mai 2018, habilite le Gouvernement à construire le cadre législatif permettant d'ici 2020 à 2022, la circulation sur les voies publiques en France de voitures particulières, véhicules de transport public, engins de livraison partiellement ou totalement automatisés. Actuellement, l'ordonnance n°2016-1057 du 3 août 2016 est limitée à la circulation à titre expérimental des véhicules autonomes sur les voies publiques. Comme le souligne le Conseil d'État dans son [avis relatif au projet de loi LOM](#), de telles dispositions ne pourront toutefois entrer en vigueur qu'après la révision de la convention sur la circulation routière ouverte à la signature à Vienne le 8 novembre 1968, signée et ratifiée par la France

Recommandation n° 13 :

- Promouvoir les plateformes collaboratives de mobilité telles que « rezo pouce ».
- Veiller au rapport efficacité / coût par habitant des solutions de transport à la demande (TAD) pour préparer les mobilités de demain.

e) Mener la transition vers une économie bas carbone en développant les réciprocitys entre villes et campagnes

Les espaces ruraux ont vocation à occuper une place de choix dans la transition vers une économie bas carbone, qui pourra donner lieu à de nombreuses réciprocitys entre villes et campagnes. Ainsi, l'AdCF voit dans la transition énergétique une **occasion de promouvoir de véritables coopérations entre villes et campagnes**, à travers la promotion de solidarités de court rayon (traitement et valorisation des déchets, politiques énergétiques locales et promotion des énergies renouvelables, etc.) ¹⁴⁹. Dans le même ordre d'idées, les projets alimentaires territoriaux pourraient constituer des thèmes porteurs pour les « alliances territoriales ».

Comme le note Philippe Estèbe, les espaces ruraux ont un rôle central à jouer dans un monde « *où la gestion durable des ressources naturelles fournira la base d'une nouvelle richesse des nations* » ¹⁵⁰.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), dans un rapport paru en 2016, estimait **jusqu'à 900 000 le nombre d'emplois que la transition énergétique pouvait créer** ¹⁵¹.

¹⁴⁹ V. Document transmis par l'AdCF dans le cadre de son audition : *Cohésion territoriale, la nécessité d'une vision, le temps d'une nouvelle ambition*, p. 15.

¹⁵⁰ Philippe Estèbe, *L'Egalité des territoires*, la Ville en débat, 2015, p. 52.

¹⁵¹ ADEME, [Mix électrique 100 % renouvelable ? Analyses et optimisations](#), juin 2016

Diverses pistes sont avancées dans la perspective d'une transition vers une économie bas-carbone, par exemple dans le cadre de la **politique rurale « 3.0 » de l'OCDE**, à travers le développement de la **biomasse** pour alimenter de façon renouvelable les installations de production d'électricité, pour le chauffage ou en tant que biocombustible. Ceci constitue une « *piste largement inexploitée de développement rural permettant de créer des emplois permanents* »¹⁵².

Recommandation n° 14 : Préparer la transition vers une économie bas-carbone, dans laquelle les espaces ruraux ont un rôle essentiel à jouer, dans une relation de coopération avec les espaces urbains.

*

En conclusion, nous estimons qu'il est urgent de redonner aux territoires ruraux leur vitalité économique, alors que les effets d'entraînement des métropoles ne sont pas établis.

Un nouvel état d'esprit constitue un préalable indispensable : il s'agit de « *construire des complémentarités coopératives, en lieu et place de la guerre de tous contre chacun qui prévaut aujourd'hui* »¹⁵³.

L'ampleur et la complexité des défis appellent une réflexion nuancée, associant l'ensemble des parties prenantes tout en remettant en question certaines théories trop souvent considérées comme indiscutables, au premier rang desquelles la théorie du « *ruissellement* ».

Le volontarisme de l'État est pour cela nécessaire, tout en laissant aux territoires les marges de manœuvre nécessaires, dans une relation fondée sur la confiance. Des infrastructures entretenues, une formation adéquate, la poursuite du déploiement du très haut débit et

¹⁵² OCDE (2018), *Productive Regions for Inclusive Societies*, Editions OCDE, Paris, p. 213

¹⁵³ Philippe Estèbe, *L'Égalité des territoires*, p. 8

la préparation des nouvelles mobilités, sont autant d'investissements indispensables pour faire fructifier les potentialités et richesses de nos territoires, pour parvenir à un meilleur équilibre entre eux et établir *in fine* une vraie justice territoriale.

ANNEXES

Annexe 1 : Synthèse des recommandations

Mesurer les déséquilibres, aménager les mentalités, simplifier les procédures :

Recommandation n° 1 :

- Mettre en place un tableau de bord d'indicateurs synthétiques permettant d'identifier les territoires en souffrance.
- Enrichir les indicateurs du baromètre de la cohésion des territoires et accorder une attention particulière à son suivi.

Recommandation n° 2 :

- Veiller à la cohérence des dispositifs de soutien aux territoires ruraux, et notamment à l'articulation entre SDAASP et contrats de ruralité.
- Initier une réflexion sur l'opportunité d'un contrat unique de cohésion territoriale, offrant plus de lisibilité.
- Dépasser les logiques de saupoudrage pour cibler les aides vers les territoires en souffrance.

Recommandation n° 3 :

- Repenser la doctrine de l'aménagement du territoire pour faire de l'État un « régulateur » capable de flécher les investissements et de veiller à l'équité des territoires.
- Affirmer l'interministérialité des politiques d'aménagement portées par le ministère de la Cohésion des territoires.
- Affirmer clairement et renforcer le rôle de « moteur » de l'État dans le cadre d'une politique de réindustrialisation ambitieuse.

Recommandation n° 4 : Promouvoir les logiques de projets transcendant les frontières administratives, à l'échelle du bassin de vie, adaptées à la diversité des réalités locales, le cas échéant, lorsque nécessaire, en adaptant la carte intercommunale aux réalités locales des bassins de vie.

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

Recommandation n° 5 :

- Renforcer les modalités d'évaluation des dispositifs de péréquation horizontale et verticale.
- Revaloriser le montant de la Prime à l'aménagement du territoire.

Recommandation n° 6 :

- Mener des évaluations régulières et approfondies des MSAP pour répondre pleinement aux attentes des citoyens.
- Revoir le modèle des MSAP « postales » en se fondant sur les besoins locaux plutôt que sur des objectifs définis au niveau national.

Recommandation n° 7 : Veiller à la priorisation des lignes ferroviaires secondaires dans le schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) et mener une concertation avec toutes les parties prenantes, notamment les maires, pour évaluer les besoins des populations.

Recommandation n° 8 :

- Veiller à la bonne adéquation entre la formation et les emplois dans les territoires ruraux.
- Lancer des états généraux de l'apprentissage pour inciter les jeunes à se tourner vers cette voie d'excellence.
- Encourager les collectivités à mener des actions pour faciliter le logement et la mobilité des apprentis.

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

Recommandation n° 9 : Renforcer le déploiement du très haut débit, et renforcer les capacités du CGET puis, après sa création, de l'ANCT, pour exploiter les potentialités ouvertes par la révolution numérique.

Recommandation n° 10 :

- Prolonger et évaluer la stratégie de développement du télétravail.
- Développer des espaces de travail en commun (dits espaces de *coworking*).

Recommandation n° 11 : Exploiter les potentialités de développement des services publics ouvertes par les outils numériques, dans une logique de complémentarité avec l'accueil et la prise en charge physique des citoyens.

Recommandation n° 12 : Adopter une stratégie de développement du tourisme vert, fondée sur la mise en valeur des atouts paysagers et architecturaux des campagnes.

Recommandation n° 13 :

- Promouvoir les plateformes collaboratives de ruralité telles que « rezo pouce ».
- Veiller au rapport efficacité / coût par habitant des solutions de transport à la demande (TAD) pour préparer les mobilités de demain.

Recommandation n° 14 : Préparer la transition vers une économie bas-carbone, dans laquelle les espaces ruraux ont un rôle essentiel à jouer, dans une relation de coopération avec les espaces urbains.

Annexe 2 : Liste des personnes entendues par les rapporteurs

(par ordre chronologique)

Jeudi 19 juillet 2018

- **Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE :**
 - Mme Françoise MAUREL, directrice de la diffusion et de l'action régionale ;
 - M. Luc BRIÈRE, chef de la division statistiques régionales et locales (Insee / DDAR / DAR).

Jeudi 26 juillet 2018

- **Ministère de la Cohésion des Territoires - Commissariat général à l'égalité des territoires – CGET :**
 - M. Marc CHAPPUIS, directeur adjoint de cabinet du ministre Jacques Mézard, directeur de cabinet du Secrétaire d'État Julien Denormandie ;
 - M. Samuel DEGUARA, directeur adjoint de cabinet ministre Jacques Mézard, conseiller politique et parlementaire ;
 - M. Serge MORVAN, commissaire général à l'égalité des territoires ;
 - M. Hugo BEVORT, directeur des stratégies territoriales du CGET ;
 - Mme Sophie DUVAL-HUWART, directrice du développement des capacités des territoires au CGET ;
 - Mme Anaïs LEFRANC-MORIN, chargée d'études, d'évaluation et de prospective ;
 - Mme Cécile ALTABER, chargée de mission prospective stratégique.

Jeudi 13 septembre 2018

- **Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat – APCMA :**
 - M. Jacques GARAU, directeur général ;
 - Mme Valérie CHAUMANET, directrice des relations institutionnelles ;
 - Mme Marianne VILLERET, chargée de mission.

Mardi 18 septembre 2018

- M. Gérard-François DUMONT, recteur, professeur des universités à la Sorbonne.

Mercredi 10 octobre 2018

- **Fédération nationale des agences d'urbanisme – FNAU :**
 - Mme Catherine BARTHELET, maire de Pelousey, président de l'agence d'urbanisme de Besançon ;
 - Mme Karine HUREL, directrice de mission études, réseau et communication.
- **Ministère de l'Action et des Comptes publics :**
 - M. Antoine MAGNANT, directeur général adjoint des finances publiques ;
 - Mme Marine CAMIADE, cheffe de service ;
 - M. Ludovic ROBERT, chef de bureau.

Mercredi 7 novembre 2018

- **Assemblée nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays – ANPP :**
 - M. Raymond VALL, président ;
 - M. Michael RESTIER, directeur.
- **Assemblée des communautés de France – AdCF :**
 - M. Sébastien MARTIN, membre du conseil d'administration et président de la communauté du Grand Chalon (Bourgogne-Franche-Comté) ;
 - Mme Amandine FOUCHÉ, chargée des relations avec le Parlement ;
 - M. Maxime GOUDEZEUNE, conseiller santé et ruralité ;
 - M. Nicolas PORTIER, délégué général.

Mercredi 14 novembre 2018

- **Table ronde**
 - **France Urbaine :**
 - M. Olivier Landel, délégué général ;
 - Mme Chloé Mathieu, responsable des relations avec le Parlement.
 - **Association des maires ruraux de France – AMRF :**
 - M. Vanik BERBERIAN, président.

Mardi 27 novembre 2018

- **Table ronde d'universitaires :**

- M. Laurent DAVEZIES, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;
- M. Philippe ESTEBE, professeur associé à Sciences-Po Paris, politologue-aménageur, directeur d'études au cabinet ACADIE ;
- Mme Nadine LEVRATTO, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), chercheur associé au Centre d'Étude de l'Emploi et du Travail (CEET) - Laboratoire Economix - Université Paris Nanterre.

Mardi 15 janvier 2019

- M. Pierre MIRABAUD, ancien préfet, administrateur et second vice-président du Centre d'action sociale protestant.

Jeudi 24 janvier 2019

- M. Philippe VASSEUR, ancien ministre, ancien député, Président de la mission Rev3

Mercredi 6 mars 2019

- M. Fabian JORDAN, Président de Mulhouse Alsace Agglomération, Président du Pôle Métropolitain Strasbourg-Mulhouse - Colmar et Maire de Berrwiller

Contributions écrites :

- **Villes de France**
- **Fédération nationale de l'aménagement urbain**
- **Assemblée des Communautés de France**

Annexe 3 : Déplacements effectués par les rapporteurs

(par ordre chronologique)

Lundi 26 novembre 2018 : Toulouse (Haute-Garonne) et Gers

Participation à la journée de réflexion sur la coopération interterritoriale des Portes de Gascogne à Toulouse Métropole, organisée par MM. Guy MANTOVANI, Président du PETR Pays Portes de Gascogne, Jean-Luc MOUDENC, Président de Toulouse Métropole et Président de France Urbaine et Raymond VALL, Sénateur du Gers et Président de l'Association des pôles territoriaux et des Pays (ANPP).

Siège des Laboratoires Maurice Messegué (Fleurance, Gers) :

Mme Bérénice GUYOT, Directrice d'exploitation

M. Jean-Louis CASTELL, Président de la Communauté de communes de la Lomagne Gersoise

M. Pascal LAFON, PDG des Verges de Gascogne et Président de l'association ASAN Bio.

Site de stockage de Qualisol (Monfort, Gers) :

M. Éric MAUBRU, Directeur général, Groupe Qualisol

Association des Éleveurs du Gers (ADEL 32) :

M. Simon FAULON, président

Mairie de Blagnac :

M. Jean-François CESARINI, Député du Vaucluse

M. Laurent CARRIE, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales

Jeudi 31 janvier 2019 : Amiens (Somme)

Direction départementale des territoires :

M. Jacques BANDERIER, directeur départemental des territoires et de la mer de la Somme

Direction départementale des finances publiques :

M. François MARTIN, administrateur des finances publiques chargé des missions de pilotage et de ressources à la DDFIP de la Somme

Chambre de commerce et de l'industrie Amiens Picardie :

Mme Fany RUIN, présidente

Rencontre avec des élus de collectivités ou groupements de collectivités urbains et du département de la Somme :

- Ville d'Amiens :

M. Pascal FRADCOURT, vice-président chargé du développement économique, Conseiller Municipal

- Communauté d'agglomération Amiens métropole et Pôle métropolitain du Grand Amiénois :

M. Joseph DEBART, vice-président de secteur

Rencontre ronde avec des élus des groupements de collectivités des environs d'Amiens :

- **CC Val de Somme :**
M. Patrick SIMON, vice-président
- **CC Somme Sud-Ouest :**
M. Alain DESFOSES, président
- **CC Nièvre et Somme :**
M. Michel VILLAIN, vice-président, maire de Bettencourt Saint Ouen
- **CC du Grand Roye :**
M. Michel CHOISY, vice-président, maire de Rollot

Commune de Villers-Bretonneux :

M. Patrick SIMON, maire

Agence de développement et de réservation touristiques de la Somme :

M. François BERGEZ, directeur

Mercredi 6 mars 2019 : Sens (Yonne)

Ville de Sens :

Mme Marie-Louise FORT, maire

Élus de collectivités ou groupements de collectivités urbains :

- **Communauté d'agglomération du Grand Sénonais-Ville de Sens**
Mme Marie-Louise FORT, présidente
- **Pôle d'équilibre territorial et rural du Nord de l'Yonne**
M. Nicolas SORET, président

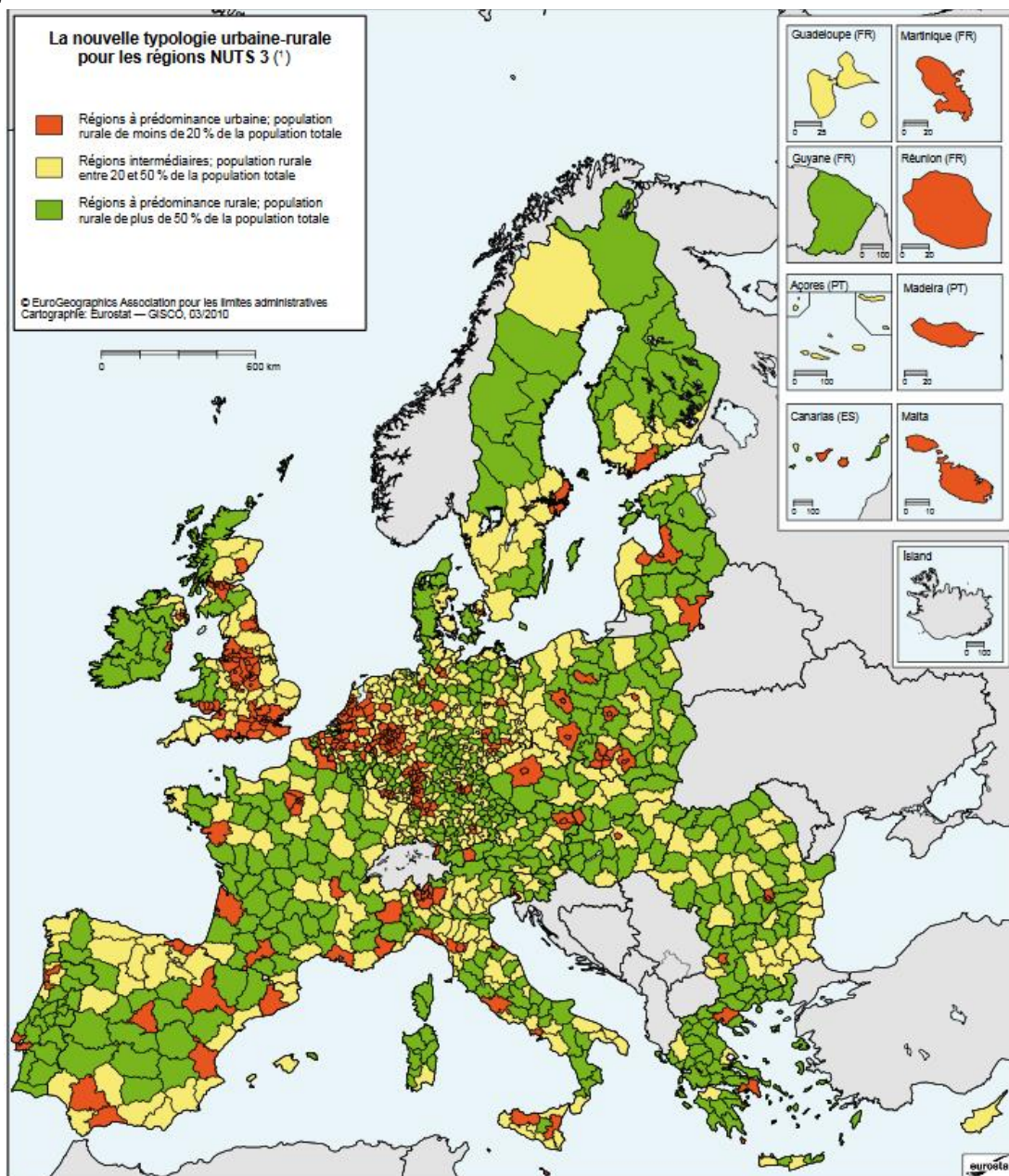
Services de l'État :

- **Direction départementale des territoires :**
M. Vincent CLIGNIEZ, directeur-adjoint
- **Direction départementale des finances publiques :**
M. Olivier HISSELLI, directeur du pôle gestion publique
- **Chambre du commerce et de l'industrie de l'Yonne :**
M. Alain PEREZ, président

Annexe 4 : Documents complémentaires

Annexe 4.1 : La typologie urbaine-rurale selon Eurostat (2010)

Suivant la méthodologie d'Eurostat, la France apparaît comme un espace à prédominance rurale.



¹⁾ Cette typologie se base sur la définition urbaine et rurale d'une maille de 1 km². Les mailles urbaines remplissent deux conditions: 1) une densité de population d'au moins 300 habitants par km² et 2) un minimum de 5 000 habitants dans une maille contiguë au-delà du seuil de densité. Les autres sont considérées comme rurales. Les seuils pour la typologie: 50 et 20 % de la population régionale en mailles rurales. Pour Madeira, les Açores et les départements d'outre-mer, la maille de population n'est pas disponible. Cette typologie utilise donc la classification OCDE pour ces régions.

Annexe 4.2 : Les trois grands types de campagnes selon la typologie de la DATAR (2011)

Type de campagne	Caractéristiques
Campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées (ou périurbain)	Ces espaces, qui regroupent environ 16% de la population française, connaissent une forte croissance des emplois, particulièrement dans les secteurs résidentiels et touristiques. C'est là que l'on continue à s'installer, où les niveaux de revenus sont les plus élevés, où l'on trouve des services, où l'on accède plus facilement à l'emploi.
Campagnes agricoles et industrielles	Moins denses que les précédentes, plus éloignées des villes, elles comprennent 9% de la population française. Leur essor ayant longtemps reposé sur le développement industriel et agricole, elles ont été très touchées par la crise. Elles sont marquées par les délocalisations et les pertes d'emploi. Des jeunes partent faute de trouver du travail localement. L'éloignement des pôles d'emploi urbains et une attractivité résidentielle moindre, le vieillissement des populations ouvrières et employées, installées en période de plein essor, des revenus plus faibles, une offre de service moins adaptée sont autant de critères qui les caractérisent.
Campagnes vieilles à très faibles densités (ou « hyperural »)	Souvent situées en zone de montagne ou dans l'ancienne « diagonale du vide », les campagnes les moins denses réunissent 8,5% de la population française. Tant l'activité économique que l'accessibilité aux services y sont moindres que dans les autres campagnes. Le vieillissement de la population y est le plus avancé et les niveaux de revenus les plus faibles. Les enjeux de développement y sont donc importants.

Source : Audition du CGET

→ À noter que **les territoires d'outre-mer** - dont 25 % des habitants et 96 % des superficies sont ruraux selon la DATAR (2012) – **se caractérisent en outre par des formes de ruralité très diverses et contrastées.**

Annexe 4.3 : Les 9 catégories d'espaces urbains selon le zonage en aires urbaines (CGET)

Nom	Définition	Urbain/ Périurbain/ Rural
Pôle urbain (ou unité urbaine)	Commune ou ensemble de communes qui présentent un bâti continu – sans coupure de plus de 200m entre deux constructions – et qui compte au moins 2000 habitants.	Urbain
Couronne périurbaine	Communes dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain.	Périurbain
Commune multipolarisée	Commune dans laquelle au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs pôles urbains, sans atteindre ce seuil de 40% avec un seul de ces pôles.	Périurbain
Grande aire urbaine	Ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (ou unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, sa couronne périurbaine et les communes multipolarisées dont une partie de la population active est attirée par ce pôle.	Urbain/ Périurbain
Moyenne aire urbaine	Ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de 5 à 10 000 emplois d'une part, et sa couronne périurbaine.	Urbain/ Périurbain
Petite aire urbaine	Ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de 1500 à 5000 emplois d'une part, et sa couronne périurbaine.	Urbain/ Périurbain
Autre commune multipolarisée	Commune située hors des grandes, moyennes et petites aires urbaines, dont au moins 40% des actifs occupés résidents travaillent dans plusieurs aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.	Rural
Commune isolée, hors influence des pôles	Commune située hors des grandes, moyennes et petites aires urbaines et qui n'est pas multipolarisée.	Rural

Source : Audition du CGET

Annexe 4.4 : Données relatives aux implantations de la DGFIP au 1^{er} janvier 2018

Clefs de lecture :

- Les données sont triées en fonction du critère « 1 agent DGFIP pour X habitants ». Ainsi, les départements les mieux dotés sont **Paris (75)** et la **Lozère (48)**, avec respectivement 1 agent pour 436 habitants et 1 agent pour 469 habitants. À l'inverse, les départements les moins bien dotés sont la **Guyane (973)** et **Mayotte (976)**, avec respectivement 1 agent pour 1280 habitants et 1 agent pour 1963 habitants.
- Subsidiairement, l'écart entre la part des emplois DGFIP et la part du département dans la population nationale est indiqué en point de pourcentage dans la dernière colonne. Un affichage en vert marque une répartition favorable au département (part des emplois DGFIP supérieure à la part de la population nationale). Un affichage en rouge marque une répartition défavorable.

Départements		Population au 1 ^{er} janvier 2018 (données INSEE)	Part de la population nationale	Emplois DGFIP au 1 ^{er} janvier 2018	Part des emplois DGFIP	<u>1 agent DGFIP pour X habitants</u>	Part des emplois DGFIP - Part de la population nationale (en points de pourcentage)
75	Paris	2 168 462	3,23%	4 976	5,82%	436	2,592
48	Lozère	75 463	0,11%	161	0,19%	469	0,076
23	Creuse	118 711	0,18%	220	0,26%	540	0,081
05	Hautes-Alpes	141 576	0,21%	257	0,30%	551	0,090
2A	Corse-du-Sud	159 894	0,24%	280	0,33%	571	0,090
15	Cantal	144 240	0,21%	241	0,28%	599	0,067
73	Savoie	433 755	0,65%	722	0,84%	601	0,199
04	Alpes-de-Haute-Provence	161 664	0,24%	268	0,31%	603	0,073
09	Ariège	152 321	0,23%	248	0,29%	614	0,063
06	Alpes-Maritimes	1 080 614	1,61%	1 682	1,97%	642	0,359
87	Haute-Vienne	374 158	0,56%	579	0,68%	646	0,120
46	Lot	171 463	0,26%	262	0,31%	654	0,051
58	Nièvre	205 942	0,31%	311	0,36%	662	0,057
52	Haute-Marne	175 102	0,26%	263	0,31%	666	0,047
972	Martinique	371 246	0,55%	556	0,65%	668	0,098
32	Gers	191 332	0,28%	285	0,33%	671	0,049
55	Meuse	187 372	0,28%	278	0,33%	674	0,046
35	Ille-et-Vilaine	1 073 883	1,60%	1 591	1,86%	675	0,263
2B	Haute-Corse	177 902	0,26%	261	0,31%	682	0,040
65	Hautes-Pyrénées	227 492	0,34%	330	0,39%	689	0,047
11	Aude	370 245	0,55%	534	0,62%	693	0,074
971	Guadeloupe	390 704	0,58%	561	0,66%	696	0,075

Départements		Population au 1 ^{er} janvier 2018 (données INSEE)	Part de la population nationale	Emplois DGFIP au 1 ^{er} janvier 2018	Part des emplois DGFIP	<u>1 agent DGFIP pour X habitants</u>	Part des emplois DGFIP - Part de la population nationale (en points de pourcentage)
19	Corrèze	241 891	0,36%	347	0,41%	697	0,046
21	Côte-d'Or	536 837	0,80%	769	0,90%	698	0,100
12	Aveyron	281 082	0,42%	402	0,47%	699	0,052
36	Indre	218 508	0,33%	312	0,36%	700	0,040
86	Vienne	438 136	0,65%	613	0,72%	715	0,065
92	Hauts-de-Seine	1 612 788	2,40%	2 248	2,63%	717	0,229
16	Charente	351 971	0,52%	488	0,57%	721	0,047
43	Haute-Loire	227 444	0,34%	315	0,37%	722	0,030
03	Allier	338 978	0,50%	467	0,55%	726	0,042
63	Puy-de-Dôme	655 185	0,98%	900	1,05%	728	0,077
39	Jura	259 393	0,39%	355	0,42%	731	0,029
80	Somme	570 195	0,85%	776	0,91%	735	0,059
24	Dordogne	412 629	0,61%	561	0,66%	736	0,042
89	Yonne	338 303	0,50%	459	0,54%	737	0,033
61	Orne	282 516	0,42%	382	0,45%	740	0,026
51	Marne	573 253	0,85%	775	0,91%	740	0,053
90	Territoire de Belfort	144 479	0,22%	194	0,23%	745	0,012
88	Vosges	364 873	0,54%	489	0,57%	746	0,029
71	Saône-et-Loire	553 129	0,82%	733	0,86%	755	0,034
70	Haute-Saône	234 316	0,35%	310	0,36%	756	0,014
18	Cher	304 794	0,45%	403	0,47%	756	0,018
22	Côtes-d'Armor	598 715	0,89%	790	0,92%	758	0,033
34	Hérault	1 160 043	1,73%	1 529	1,79%	759	0,062
28	Eure-et-Loir	433 983	0,65%	572	0,67%	759	0,023
08	Ardennes	271 339	0,40%	357	0,42%	760	0,014
17	Charente-Maritime	648 183	0,96%	852	1,00%	761	0,032
40	Landes	411 757	0,61%	534	0,62%	771	0,012
31	Haute-Garonne	1 388 393	2,07%	1 797	2,10%	773	0,035
79	Deux-Sèvres	375 652	0,56%	486	0,57%	773	0,009
37	Indre-et-Loire	611 139	0,91%	789	0,92%	775	0,013
64	Pyrénées-Atlantiques	677 189	1,01%	868	1,02%	780	0,007
26	Drôme	516 172	0,77%	660	0,77%	782	0,004
53	Mayenne	306 323	0,46%	391	0,46%	783	0,001
66	Pyrénées-Orientales	482 131	0,72%	614	0,72%	785	0,001
41	Loir-et-Cher	332 601	0,50%	421	0,49%	790	-0,003
67	Bas-Rhin	1 125 279	1,67%	1 423	1,66%	791	-0,010

Départements		Population au 1 ^{er} janvier 2018 (données INSEE)	Part de la population nationale	Emplois DGFIP au 1 ^{er} janvier 2018	Part des emplois DGFIP	<u>1 agent DGFIP pour X habitants</u>	Part des emplois DGFIP - Part de la population nationale (en points de pourcentage)
83	Var	1 071 832	1,60%	1 345	1,57%	797	-0,022
10	Aube	311 623	0,46%	391	0,46%	797	-0,006
81	Tarn	392 407	0,58%	492	0,58%	798	-0,009
74	Haute-Savoie	829 668	1,23%	1 039	1,22%	799	-0,020
14	Calvados	695 818	1,04%	870	1,02%	800	-0,018
69	Rhône	1 878 095	2,80%	2 348	2,75%	800	-0,049
47	Lot-et-Garonne	333 230	0,50%	416	0,49%	801	-0,009
84	Vaucluse	566 096	0,84%	705	0,82%	803	-0,018
13	Bouches-du-Rhône	2 043 941	3,04%	2 531	2,96%	808	-0,082
78	Yvelines	1 438 440	2,14%	1 781	2,08%	808	-0,058
50	Manche	496 972	0,74%	614	0,72%	809	-0,022
07	Ardèche	328 557	0,49%	405	0,47%	811	-0,015
25	Doubs	540 890	0,81%	662	0,77%	817	-0,031
45	Loiret	681 497	1,01%	830	0,97%	821	-0,044
94	Val-de-Marne	1 401 228	2,09%	1 696	1,98%	826	-0,102
57	Moselle	1 038 558	1,55%	1 246	1,46%	834	-0,088
02	Aisne	534 286	0,80%	641	0,75%	834	-0,046
33	Gironde	1 610 829	2,40%	1 929	2,26%	835	-0,141
29	Finistère	910 502	1,36%	1 084	1,27%	840	-0,087
76	Seine-Maritime	1 257 009	1,87%	1 495	1,75%	841	-0,122
56	Morbihan	753 543	1,12%	896	1,05%	841	-0,074
38	Isère	1 272 816	1,89%	1 512	1,77%	842	-0,126
93	Seine-Saint-Denis	1 646 105	2,45%	1 940	2,27%	849	-0,181
72	Sarthe	566 901	0,84%	664	0,78%	854	-0,067
42	Loire	762 495	1,13%	892	1,04%	855	-0,092
30	Gard	748 236	1,11%	845	0,99%	885	-0,125
82	Tarn-et-Garonne	262 582	0,39%	295	0,35%	890	-0,046
85	Vendée	680 191	1,01%	764	0,89%	890	-0,119
68	Haut-Rhin	767 606	1,14%	862	1,01%	890	-0,134
54	Meurthe-et-Moselle	733 085	1,09%	821	0,96%	893	-0,131
59	Nord	2 613 874	3,89%	2 926	3,42%	893	-0,468
44	Loire-Atlantique	1 413 341	2,10%	1 566	1,83%	903	-0,272
27	Eure	610 152	0,91%	660	0,77%	924	-0,136
01	Ain	649 654	0,97%	679	0,79%	957	-0,173
60	Oise	829 839	1,24%	866	1,01%	958	-0,222
49	Maine-et-Loire	820 655	1,22%	856	1,00%	959	-0,220

Départements		Population au 1 ^{er} janvier 2018 (données INSEE)	Part de la population nationale	Emplois DGFIP au 1 ^{er} janvier 2018	Part des emplois DGFIP	<u>1 agent DGFIP pour X habitants</u>	Part des emplois DGFIP - Part de la population nationale (en points de pourcentage)
95	Val-d'Oise	1 242 746	1,85%	1 292	1,51%	962	-0,339
77	Seine-et-Marne	1 422 736	2,12%	1 458	1,71%	976	-0,412
62	Pas-de-Calais	1 475 142	2,20%	1 489	1,74%	991	-0,454
91	Essonne	1 313 729	1,96%	1 293	1,51%	1016	-0,443
974	La Réunion	865 826	1,29%	803	0,94%	1078	-0,349
973	Guyane	281 612	0,42%	220	0,26%	1280	-0,162
976	Mayotte	259 154	0,39%	132	0,15%	1963	-0,231
	Totaux	67 186 638		85 498			

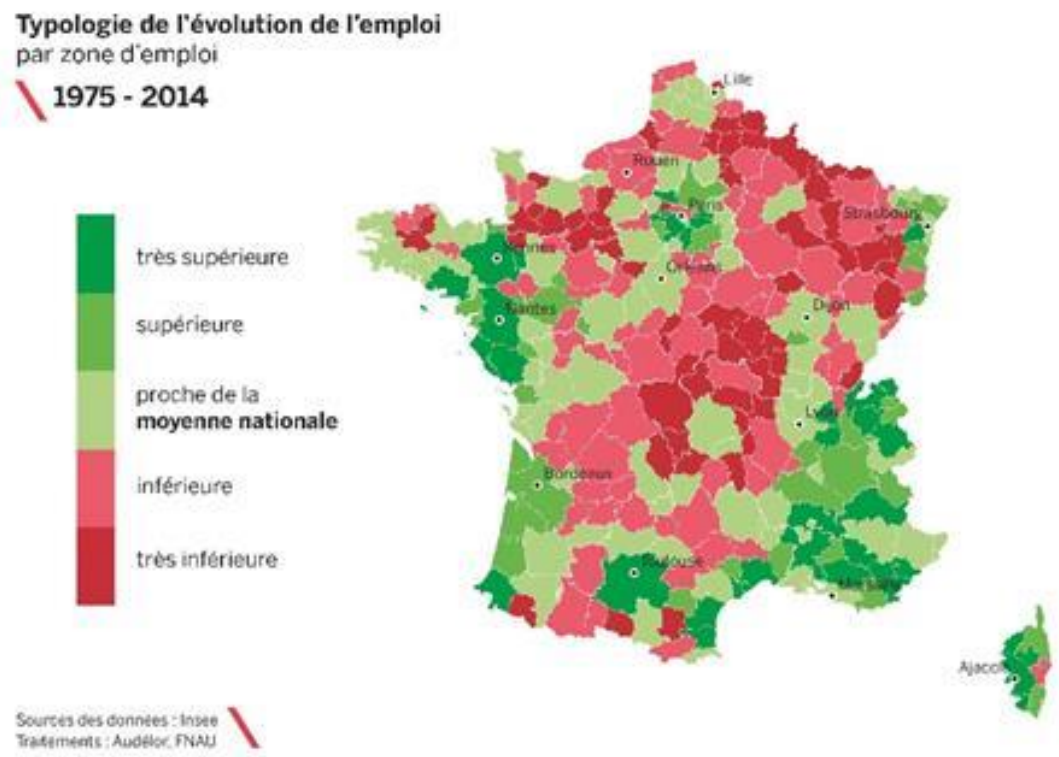
Annexe 4.5 : Implantation des emplois publics dans l'aire urbaine bisontine



Les cercles représentent l'emploi total par commune et les aplats de couleur la part de l'emploi public.

Source : Fédération nationale de l'aménagement urbain (FNAU), document remis à l'occasion de l'audition par la mission

Annexe 4.6 : L'implantation déséquilibrée des entreprises et des emplois : une situation et des dynamiques contrastées

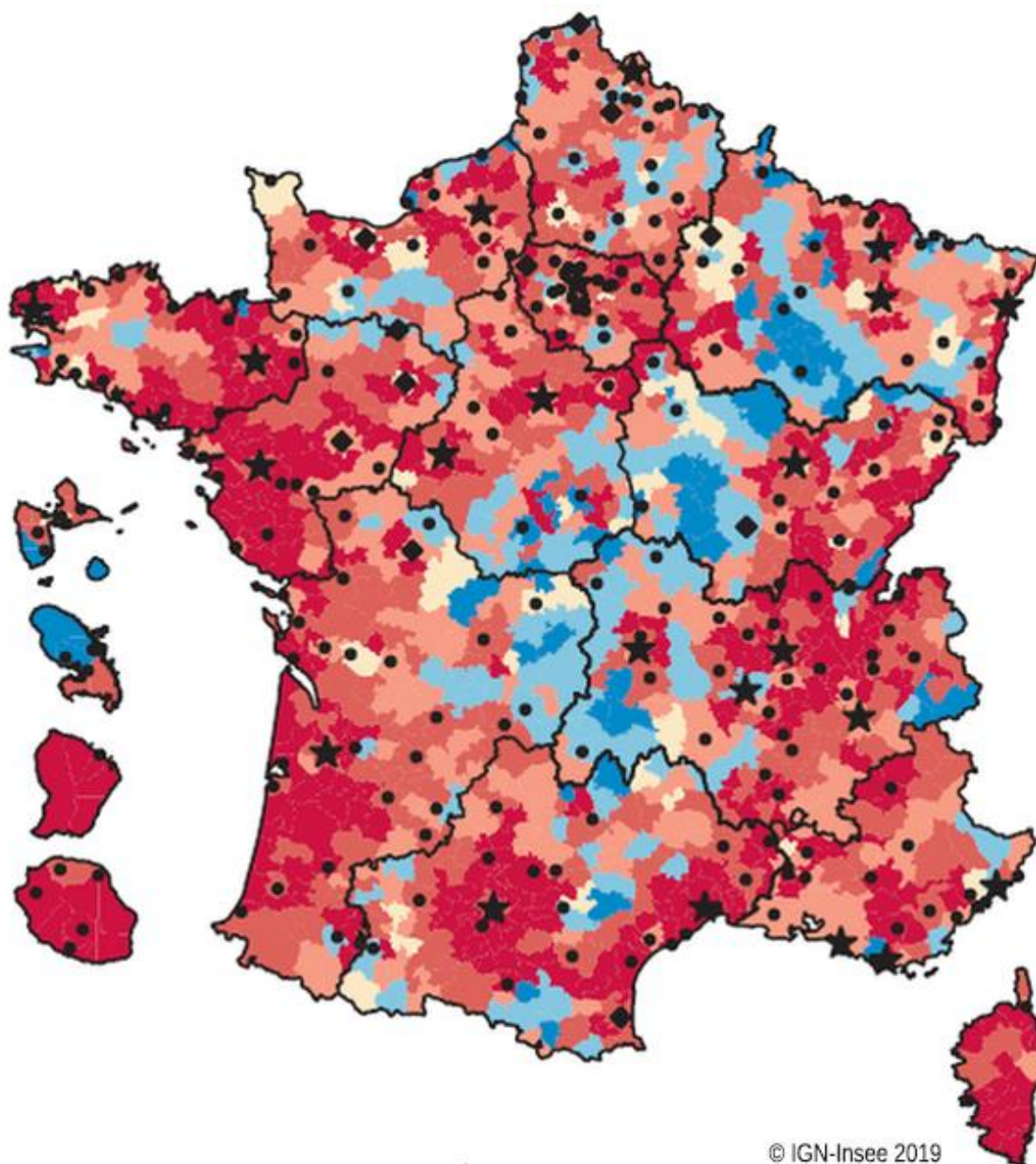


Source : Dossier FNAU n°43 (juin 2018) : « Dynamiques territoriales : quelle(s) divergence(s) ? », pp. 11 & 19

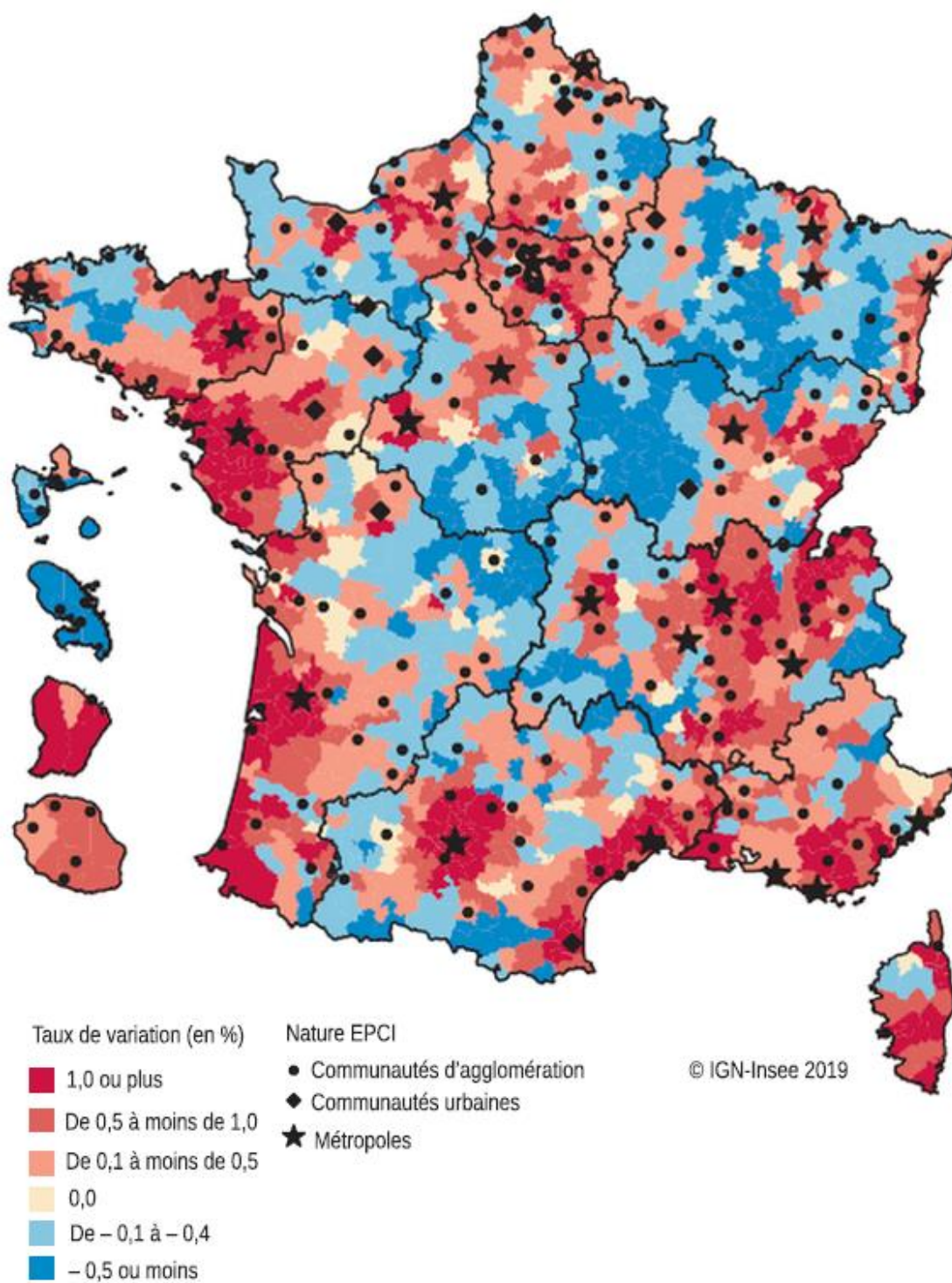
Annexe 4.7 : La multiplication des espaces en déclin démographique

Comparaison de l'évolution pour les périodes 2006-2011 et 2011-2016

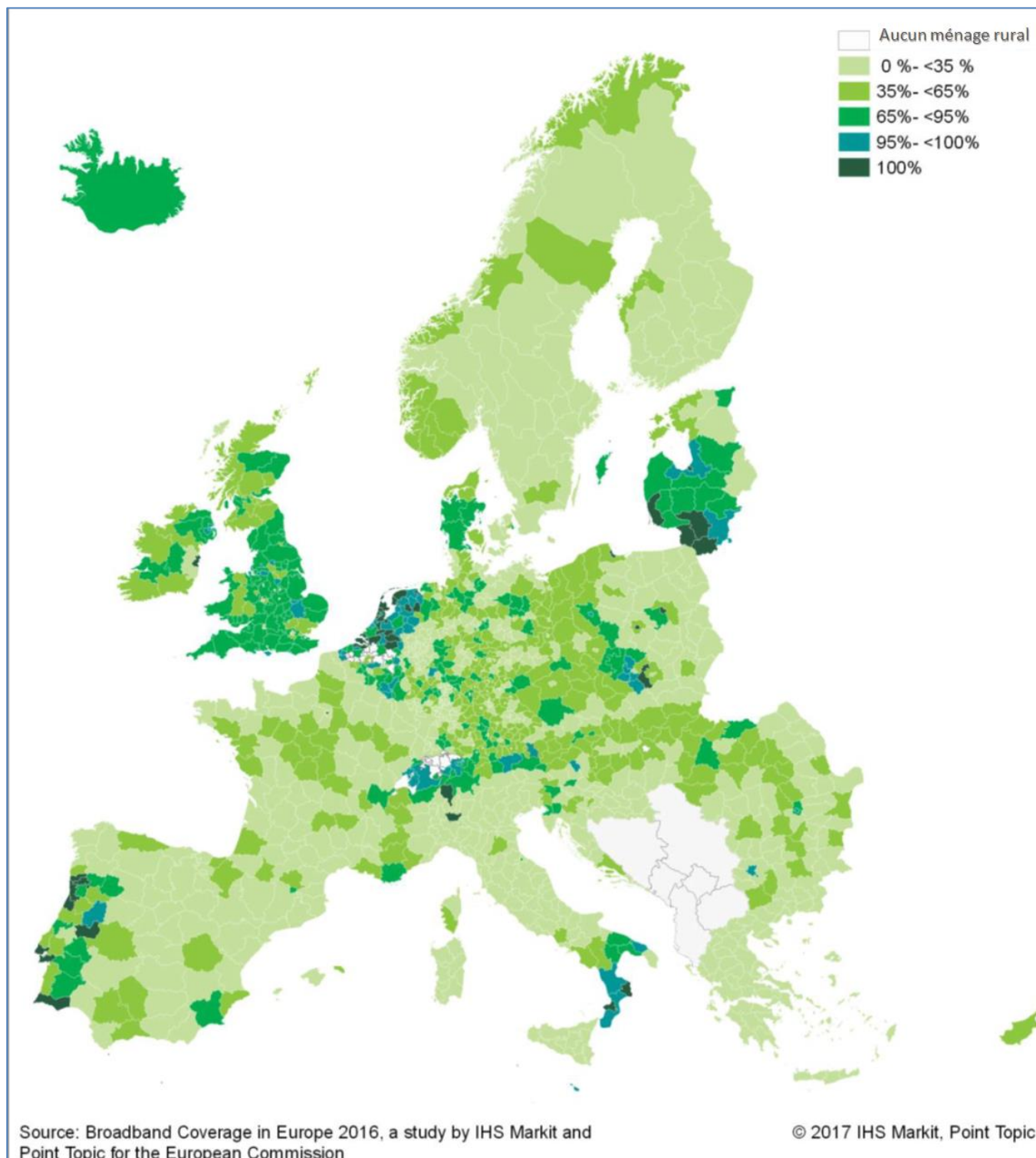
a). Période 2006-2011



b). Période 2011-2016



Annexe 4.8 : La couverture globale des zones rurales par des réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA), 2016



Source : [*Le haut débit dans les États membres de l'UE*](#)
(Rapport de la Cour des comptes européenne 12/2018)