



***Contribution de l'Association des
Maires de France aux Assises des
territoires ruraux***

Avec **32.000 communes de moins de 2000 habitants**, l'Association des Maires de France a toujours été attachée à la défense de la ruralité et des territoires ruraux. C'est pourquoi, elle se félicite de l'initiative prise par Michel Mercier, Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire, d'organiser les Assises des territoires ruraux.

Pour apporter sa contribution à cette réflexion nationale menée sur les territoires ruraux, l'AMF s'est fortement mobilisée en sollicitant les associations départementales et en mettant en place, au sein de la commission des communes et territoires ruraux, un **groupe de travail** dédié à cette opération.

Sur la base de ces travaux, l'AMF apporte sa contribution à la réflexion nationale avec les propositions suivantes :

I) INSTAURER UNE GOUVERNANCE MIEUX ADAPTEE AUX TERRITOIRES RURAUX

1) Adopter une loi-cadre consacrant la société rurale.

- Un constat :

La loi relative au développement des territoires ruraux, adoptée le 23 février 2005, est **insuffisante** et les nombreux dispositifs mis en place n'ont pas fait l'objet d'une **évaluation** précise.

- Une volonté :

Les élus locaux font donc état d'une demande forte tendant à ce que soit adoptée une **loi-cadre** consacrant la société rurale.

Ce cadre législatif devrait reconnaître :

- La **spécificité de chaque territoire**, permettant l'adaptation du cadre national aux réalités locales et aux caractéristiques propres des territoires (montagne, rural isolé, périurbain...).
- **L'égalité des chances** entre les territoires et la définition des principes et des conditions de mise en œuvre d'une **péréquation** dans toutes les politiques territoriales.
- La **simplification des procédures** ainsi que la réduction en nombre et en volume des documents et formulaires administratifs.

- **L'assouplissement des normes** pour les petites communes rurales (exemple : équipements sportifs).

2) Favoriser les synergies urbain/rural pour un développement harmonieux de tous les territoires

- L'AMF considère que le développement des territoires ruraux passe nécessairement par un abandon de **l'opposition urbain/rural** comme grille de lecture de l'aménagement du territoire. Si une métropole forte peut avoir un rôle moteur dans le développement des territoires environnants, les maires ruraux craignent que les projets actuels de développement, axés sur une dizaine de métropoles, **marginalisent des campagnes** vouées à devenir des territoires supplétifs.
- L'AMF souligne le fait que les EPCI situés en milieu rural n'ont pas toujours une **taille pertinente** pour permettre une synergie positive entre urbain/rural. La réflexion menée actuellement sur la rationalisation **des périmètres** des structures de coopération intercommunale devrait intégrer cette volonté d'associer plus étroitement les territoires urbains et ruraux.

3) Prendre en compte les besoins des communes rurales dans la réorganisation de l'Etat territorial

- La réorganisation de l'Etat ne doit pas avoir pour conséquence une réduction de la capacité d'action des collectivités territoriales. L'AMF considère que la révision des politiques publiques doit prendre en compte les besoins des communes rurales, pour lesquelles l'appui des services de l'Etat est indispensable, notamment en matière de conseil. Les élus sont très inquiets du retrait de l'Etat du champ concurrentiel (en dehors de l'ATESAT) et craignent un renchérissement de l'expertise technique proposée par les partenaires privés.

4) Mieux associer les collectivités dans la programmation et la gestion des fonds structurels européens

- L'AMF déplore un **manque d'information** des élus locaux sur les perspectives ouvertes par la mobilisation des fonds structurels européens. Ces fonds sont peu utilisés, ce qui remet en cause notre légitimité à exiger un budget plus important pour la prochaine période de programmation.

- L'AMF demande, en conséquence, une **association plus étroite** des collectivités à la programmation des stratégies territoriales européennes et un effort de **sensibilisation** et **d'information** des élus sur la mobilisation de ces crédits. L'AMF, pour sa part, s'est déjà engagée dans cette démarche avec la publication de deux guides (FEADER, FEDER) sur l'utilisation de ces fonds.

II) RENFORCER L'ATTRACTIVITE ECONOMIQUE DES TERRITOIRES RURAUX

1) Garantir l'accès, sur l'ensemble du territoire, à l'internet haut débit et à la TNT

L'accessibilité au haut débit apparaît comme une condition indispensable pour l'amélioration de l'attractivité économique des territoires ruraux, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Les défis en la matière sont nombreux, que ce soit la couverture des zones blanches, la montée en débit et le déploiement du très haut débit.

- L'AMF demande l'utilisation rapide du **dividende numérique**, réponse mieux adaptée que celle apportée par le label « haut débit pour tous » via le satellite.
- Si l'AMF se félicite de la création d'un **fonds d'aménagement numérique des territoires**, elle souhaite que soient rapidement arrêtées les modalités de son financement en explorant deux voies complémentaires et cumulatives, l'affectation d'une partie des ressources du grand emprunt, ce qui est en cours, et une alimentation via les opérateurs et les consommateurs.
- Les collectivités doivent être associées, **le plus en amont possible**, au processus d'élaboration des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, ce qui permettra d'identifier au plus près les besoins des territoires en haut et très haut débit.
- La transition vers la TNT, progressive jusqu'à l'arrêt définitif de la diffusion analogique au 30/11/2011, implique que soient mises en œuvre les mesures nécessaires pour éviter un « **écran noir** » dans les zones non couvertes par un émetteur. A ce titre, l'AMF se félicite de la décision prise par le Premier Ministre de renforcer le dispositif d'accompagnement vers la TNT qui prévoit un soutien financier aux collectivités pour la numérisation de leur émetteur et une aide au particulier pour l'achat d'un équipement de réception satellite. **Le financement et le fonctionnement de ces dispositifs doivent être rapidement précisés.**

- L'AMF demande que le CSA, seule autorité compétente, informe chaque maire dans les meilleurs délais et, ceci dans le cadre de réunions **d'information organisées avec les associations départementales**, de la couverture exacte de leur territoire en TNT afin qu'ils puissent informer les foyers non couverts.
- L'AMF demande à être associée à l'élaboration du projet de décret concernant les commissions départementales de transition vers la TNT qui permettront aux élus, le plus en amont possible, d'obtenir de véritables informations.

2) Favoriser la diversité des activités économiques

L'AMF refuse que les territoires ruraux soient considérés comme des « espaces verts » à vocation récréative. Le développement économique de ces territoires passe donc par la diversification des activités économiques :

- L'agriculture doit être confortée et mieux valorisée. A cet égard, l'AMF soutient les initiatives visant à limiter la **consommation de foncier agricole**, dont l'étalement urbain est une des causes principales. Le patrimoine agricole pourrait être également mieux valorisé en développant la labellisation et les indications géographiques protégées.
- Le **développement du tourisme** peut constituer un moteur de développement pour ces territoires. Cette démarche est déjà engagée (44% des Pôles d'excellence rurale (PER) concernent des projets de développement touristique). L'AMF estime que l'engagement de l'Etat en la matière doit être réaffirmé et sa participation renforcée dans les missions **d'animation de réseau**, d'assistance au **montage de projets** et de développement de **partenariats**. La mutualisation des projets touristiques, au niveau de structures intercommunales de taille suffisante, doit être également développée.
- Les exonérations fiscales et sociales mises en œuvre dans le cadre d'un zonage établi au niveau national, comme les zones de revitalisation rurales créées en 1995, peuvent contribuer efficacement à favoriser l'implantation ou le maintien d'entreprises et d'emplois sur ces territoires. A ce titre, l'AMF regrette que la proposition de loi visant à créer des **zones franches rurales** sur le modèle des ZUS ne s'appuie pas sur l'évaluation de l'efficacité des dispositifs existants, notamment **les exonérations fiscales et sociales** prévues, par la loi de 2005, dans les ZRR.

3) Simplifier le régime des aides locales à l'activité économique et mieux informer les élus sur les outils mis à leur disposition

- Une **clarification** du régime des aides à l'activité économique (loi de 2004) doit être entreprise notamment en matière de cumul des aides mobilisables.
- Cette **clarification** doit s'accompagner d'une **campagne d'information** des élus pour leur permettre de mener à bien un projet communal ou de soutenir efficacement un projet mené par une entreprise.

III) ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE

1) Assurer la protection des milieux naturels et de l'environnement en mutualisant les coûts induits par la préservation de ce patrimoine national

Le projet de loi de Grenelle 2 prévoit la mise en place de trames vertes et bleues permettant de créer une continuité écologique. Le projet de loi prévoit qu'elles devront prendre en compte « les activités humaines, et notamment agricoles en milieu rural », ce qui fait craindre que la mise en place de ces trames freine le développement des communes concernées.

- L'effort de préservation de la biodiversité bénéficie à l'ensemble de la communauté nationale. Il ne doit donc pas reposer uniquement sur les communes concernées, **majoritairement situées en zone rurale**. La difficile mise en œuvre de la directive Natura 2000 montre la nécessité d'évoluer vers un système de **compensation** des contraintes et des efforts consentis par les communes au service de la protection de la biodiversité.

2) Mieux évaluer et soutenir les efforts de gestion durable de la ressource en eau par les communes rurales

- Les priorités actuelles des agences de l'eau portent essentiellement sur la mise aux normes des stations d'épuration des agglomérations. Par ailleurs, les agences de l'eau voient leurs missions constamment élargies mais non leurs ressources. Elles sont donc obligées d'établir des priorités, souvent au **détriment** des communes rurales. Il est donc nécessaire de prévoir un **soutien financier spécifique** pour permettre aux communes rurales de rénover les réseaux collectifs d'assainissement, compte tenu, notamment, des coûts de mise aux normes, estimés à **2,5 milliards d'€uros**.

3) **Tenir compte des contraintes liées à la ruralité dans le cadre de l'inventaire des réseaux de distribution et de recherche des fuites**

Les lois Grenelle prévoient une obligation de réaliser un inventaire des réseaux de distribution d'eau et de procéder aux travaux nécessaires lorsque le taux de fuite dépasse une valeur fixée par décret.

- L'AMF considère que les contraintes propres au monde rural (dispersion de l'habitat et longueur des réseaux) doivent être prises en compte **financièrement** dans le cadre des obligations précitées.

IV) AMELIORER LE CADRE DE VIE DES POPULATIONS

1) **Maintien d'un maillage territorial dense des services indispensables à la vie quotidienne des populations**

- L'AMF considère comme indispensable le maintien de la présence territoriale d'un **socle** de services : **Poste, Sécurité sociale (CAF, CRAM, MSA), police/gendarmerie, Santé (hôpital, médecine, paramédical, services à la personne), Pôle-Emploi, transports publics, accès à la presse, stations-service, services culturels, accueil de la petite enfance et activités périscolaires.**
- Le développement de la dématérialisation et des « télé-services » ainsi que le regroupement des services en un même lieu physique peuvent être envisagés, à condition qu'il s'agisse d'améliorer **l'offre et la qualité** des services. Dans le cas où certains de ces services publics pourraient être accessibles en mairie, par le biais de visio-guichets par exemple, le statut du personnel d'accompagnement devrait être spécifiquement étudié.
- La Charte des services publics en milieu rural doit se voir reconnaître une **valeur contraignante et opposable** à l'ensemble des administrations de notre pays. Les maires sont en effet très attachés au respect des principes définis dans ce document : **information préalable, concertation**, définition de critères de **qualité**, de **proximité** et **d'accessibilité** (sur le modèle de La Poste).

Les principes posés par la charte doivent s'appliquer en particulier, en matière **d'éducation**.

- **Pour la carte scolaire** : l'information préalable des maires deux ans avant toute suppression de postes doit être beaucoup mieux respectée. Il est nécessaire que les inspecteurs d'académie prennent mieux en compte les évolutions prévisionnelles de population et d'effectifs des élèves liés aux opérations d'urbanisme et de construction engagées sur le territoire des communes, pour apprécier les besoins d'enseignement et fixer les variations du nombre de classes.
- **Pour le plan école numérique rurale** : l'AMF et les Associations départementales de maires souhaitent être étroitement associées à la poursuite de ce plan. Il est nécessaire que celui-ci soit pérennisé en 2010 pour ne pas créer deux catégories d'écoles en milieu rural, les unes **bien dotées en numérique, les autres mal équipées faute de moyens**.

L'offre de service en milieu rural est également insuffisante dans les domaines suivants :

Santé :

l'accès aux soins est une préoccupation majeure en milieu rural avec la raréfaction progressive de l'ensemble des personnels de santé dans ces zones. Les dispositifs incitatifs ouverts par les lois successives, essentiellement pensées sous l'angle financier, ne répondent pas à la majorité des inquiétudes des professionnels de santé. L'accueil de professionnels étrangers ne constitue en la matière qu'une réponse précaire ; celle consistant à contraindre les jeunes médecins à s'installer en zone rurale ne nous semble pas non plus constituer une réponse durable à la désertification médicale.

- L'AMF considère que le **règlement du problème des inégalités territoriales** de répartition des professionnels de santé doit reposer à la fois sur les initiatives des collectivités territoriales et celles de l'Etat.

Accueil de la petite enfance :

- L'AMF demande une **meilleure information** des élus sur les nouveaux modes de garde, **l'augmentation des financements publics** alloués aux projets et une **meilleure formation** pour les personnels résidant dans les communes rurales.

Personnes âgées :

- Les territoires ruraux concentrent une **forte proportion de personnes âgées** propriétaire de leur logement mais disposant de faibles ressources. Faiblement mobiles, elles sont plus que les autres affectées par la disparition des services publics et des commerces de proximité. Ces personnes souhaitent le plus souvent rester chez elles, **l'augmentation du nombre d'aides à domicile**, s'appuyant le plus souvent sur des associations agissant en partenariat avec les conseils généraux, est nécessaire. Ces associations doivent être **confortées** dans leurs missions de service public et **mieux soutenues** sur le plan financier.

2) Mise en place d'une politique de l'habitat résolument orientée vers la réhabilitation du bâti existant :

L'accès à un logement à un loyer abordable devient de plus en plus difficile pour une part croissante de la population en milieu rural. La réalisation de lotissements en accession à la propriété ne parvient pas à satisfaire la demande de logement, de plus cette démarche est en contradiction avec les objectifs du Grenelle de l'environnement (lutte contre l'étalement urbain, maintien des espaces agricoles et naturels...). Par ailleurs, 40% des logements indignes sont concentrés dans les secteurs ruraux.

La politique du logement en milieu rural devrait s'orienter plus résolument vers une **réhabilitation du bâti existant** en centre-bourg par :

- **Le renforcement des moyens d'intervention** de l'Etat et des collectivités locales ainsi que de leurs partenaires (l'ANAH, et les réseaux des opérateurs associatifs tels les PACT ARIM, la Fédération Habitat et développement, ...) en direction du parc privé, très largement majoritaire.
- Un meilleur **accompagnement des projets** des collectivités territoriales notamment une assistance en matière **d'ingénierie** pour structurer leurs projets : il est nécessaire de développer et de soutenir, au niveau national comme départemental, les opérateurs associatifs spécialisés comme les **PACT ARIM** ou le réseau **Habitat et Développement**.
- Une **sensibilisation** des propriétaires par des actions ciblées d'information à l'instar de la campagne menée par l'ANAH en 2009 sur l'habitat indigne et les travaux d'isolation thermique.

3) **Transports : Repenser la question de la mobilité en zone rurale tout en préservant et en valorisant les réseaux existants**

Dans les domaines de la mobilité et des transports, la crise énergétique est venue confirmer, et même renforcer, la vulnérabilité de certains territoires et des personnes qui y résident. Cette vulnérabilité se manifeste surtout dans les zones rurales les plus éloignées des centres urbains. Le système de transport actuel paraît inadapté à cette situation et appelle de nouvelles réponses.

L'AMF souhaiterait renouer avec un aménagement plus équilibré et durable du territoire, en mettant en œuvre un « **droit à la mobilité pour tous** ». Cet objectif implique :

- Un renforcement des lignes ferroviaires régionales par la création d'un réseau national Intercités.
- La rénovation des trains Corail et le maintien des lignes dites d'aménagement du territoire contribueront également à l'effectivité du droit à la mobilité en tous points du territoire.
- La mise en œuvre de solutions techniques innovantes déjà expérimentées en zone rurale et qui ont prouvé leur efficacité : **tarification unique** des transports publics interurbains en car pour les déplacements quotidiens ou occasionnels, **lignes régulières de bus fonctionnant à la demande** (exemple du « bus virtuel » dans l'agglomération de Dôle) ou lignes régulières de cars complétées par un service de **taxi à la demande**, **covoiturage** organisé pour les déplacements domicile-travail.
- L'optimisation des réseaux de transport passe également par la **suppression de butoirs institutionnels** : Des régions, autorités organisatrices des TER, s'inquiètent déjà de la concurrence créée par les lignes de car sur certains itinéraires. Il est donc nécessaire de favoriser une **logique de complémentarité**, en termes d'offres et de tarifs, entre les services gérés par les différentes autorités organisatrices de transport. Cette complémentarité des services au bénéfice des usagers nécessite aussi un « **chef de file** » sur les déplacements et la mobilité en région.

V) REFORMER LES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AFIN DE METTRE EN PLACE UNE PERÉQUATION PLUS EFFICACE AU PROFIT DES TERRITOIRES RURAUX LES PLUS DÉFAVORISÉS

Les concours financier de l'Etat à destination des territoires ruraux sont portés par la dotation de solidarité rurale (DSR), composée d'une part bourg-centre et d'une part péréquation, et par la dotation de développement rural (DDR). Ces deux concours représentent ensemble près de 900 millions d'euros. Les critères et les modalités d'attribution de ces dotations doivent être réformés afin d'éviter le saupoudrage des crédits et de permettre la concentration des dotations sur les territoires les plus en difficultés.

L'AMF approuve la création par Michel MERCIER d'un groupe de travail au sein du Comité des finances locales chargé d'examiner les possibilités d'évolution de ces deux dotations à compter du PLF 2011. L'AMF, qui entend participer activement à cette réflexion, demande que le groupe de travail initié par le Ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire s'appuie sur les travaux déjà engagés au sein du CFL, notamment sur les points suivants :

- **DSR** : compte tenu de la dilution des montants versés au titre de la part péréquation, le CFL a fait plusieurs propositions : **non-cumul** DSU-DSR, **fusion** de la dotation nationale de péréquation de la TP et de la DSR, **resserrement** du critère potentiel financier et application d'un **seuil minimal de 1000 €uros** pour le versement de la DSR. L'AMF souhaite également que l'on examine les critères de répartition des deux parts (bourg-centre et péréquation) qui composent la DSR, au regard notamment des charges de centralité à retenir pour la répartition de la fraction « bourg-centre ».
- **DDR** : l'AMF considère que la seconde part consacrée au **maintien** et au **développement des services publics** en milieu rural est **insuffisante** et doit donc être augmentée.

L'AMF reste très attachée au maintien du cofinancement par d'autres collectivités des projets d'investissement les plus lourds (voirie, assainissement,...). Dans le cadre du projet de loi de réforme territoriale, l'AMF restera **particulièrement vigilante** à ce que la solidarité territoriale continue à s'exercer, notamment, en direction des territoires ruraux les plus pauvres.

CONCLUSION

Les territoires ruraux sont aujourd'hui à la croisée des chemins.

Il est urgent d'engager un programme concret associant tous les acteurs, avant que certains de ces territoires ne soient irrémédiablement voués au déclin démographique et économique. Les actions envisagées ou déjà engagées par l'Etat pour répondre aux problèmes des zones rurales doivent se traduire, au plus vite, par des réponses concrètes et efficaces sur le terrain.

L'Association des maires de France attache une importance toute particulière aux principes évoqués dans cette contribution : égalité des chances entre les territoires, maintien d'un maillage territorial dense des services indispensables à la vie quotidienne, réduction de la fracture numérique et mise en place d'une meilleure synergie urbain/rural pour un développement harmonieux de tous les territoires.

Tous les jours les collectivités locales mettent en place des solutions innovantes et efficaces sur le terrain. La mutualisation de ces initiatives, au sein d'une banque de données des expériences locales, constituerait une boîte à outils intéressante pour les élus au service de leur territoire.

La dévitalisation des territoires ruraux n'est pas une fatalité, l'Association des maires de France estime que les propositions formulées dans sa contribution permettront de renforcer leur attractivité. A cet égard, les élus locaux attendent beaucoup des Assises de la ruralité. L'AMF souhaite que leurs attentes ne soient pas déçues et que cette consultation débouche sur la reconnaissance par une loi-cadre de la société rurale et sur la mise en œuvre de dispositifs ambitieux pour chacun des territoires concernés.