



RÉPARER LES FRACTURES TERRITORIALES



RÉPARER LES FRACTURES TERRITORIALES

Sommaire

Politiques pour la ruralité

- 4 1 CONSTATS
- 11 2 AXES DE RÉFLEXION
- 12 Objectif 1 : Relancer l'activité économique dans les zones rurales
- 12 Objectif 2 : Soutenir l'emploi dans les zones rurales
- 13 Objectif 3 : Défendre une nouvelle étape de décentralisation et de déconcentration
- 14 Objectif 4 : Garantir une égalité d'accès aux services publics en créant un véritable bouclier rural
- 15 Objectif 5 : Augmenter les mobilités en zone rurale



CONSTATS

CONSTATS

L'injustice territoriale a augmenté en France ces dernières années

Le mouvement des gilets jaunes a mis en exergue les injustices territoriales. Cette « fracture territoriale » revêt différents aspects : différences d'accès aux services publics, aux mobilités, à la couverture numérique, déserts médicaux, centres-villes en déshérence, abandon des campagnes...

Ce ressenti augmente auprès d'une partie de nos concitoyens parallèlement à l'émergence de nouvelles tendances géographiques limitant la croissance autour de grandes zones métropolitaines et aggravant les inégalités territoriales à différents niveaux : contrecoup de la désindustrialisation, la moitié nord-est du pays connaît une évolution défavorable ; les ressorts de croissance font défaut dans beaucoup de villes moyennes et de territoires ruraux ; le développement des métropoles s'accompagne de fortes inégalités en leur sein. Au-delà du ressenti, la fracture territoriale est une réalité en France et conduit à la création d'une « France périphérique » qui subit une addition de « moins » : moins de dynamisme, moins d'emplois, moins de jeunes, moins de services publics...

Les difficultés concrètes dans les campagnes

Un accès inégal à l'emploi : le début du XXI^e siècle est marqué par un mouvement de concentration de l'emploi dans une douzaine de métropoles françaises, qui rassemblent près de 46 % des emplois. Les 15 aires urbaines de plus de 500 000 habitants rassemblent aujourd'hui 40 % de la population et 55 % de la masse salariale. Elles représentent aussi plus de 50 % de l'activité économique et le PIB par habitant est en moyenne 50 % plus élevé dans les métropoles que dans le reste du pays (OCDE).

Un ascenseur sociale en panne : les élèves des classes populaires des départements ruraux (Aube, Aisne, Corrèze, Creuse ou Indre) ont encore moins de chances d'ascension sociale que ceux qui naissent en Seine-Saint-Denis : 40 % de taux de mobilité sociale en Seine-Saint-Denis contre environ 25 % pour ces départements ruraux. Cela s'explique par le taux d'accès à l'enseignement supérieur qui est plus élevé en Seine-Saint-Denis que dans les territoires ruraux, ainsi que par l'accès à un marché de l'emploi plus dynamique. Par ailleurs le dédoublement des classes dans les réseaux d'éducation prioritaire (essentiellement concentrés dans les banlieues) a entraîné des fermetures de classes dans les territoires ruraux (808 classes à la rentrée 2019).

Moins d'accès aux services publics : environ 400 centres de finances publiques ont fermé depuis 10 ans, touchant principalement les petites villes ; 10 % des brigades de gendarmerie ont fermé en 20 ans.

Désertification médicale : 8 millions de Français vivent dans un désert médical et ne peuvent pas consulter plus de 2 fois par an un praticien ; 4,4 % de la population réside à plus de 45 minutes d'un cabinet de pédiatre, d'ophtalmologie, de gynécologie ou de psychiatrie selon le Conseil national de l'ordre des médecins. Deux tiers des maternités ont fermé en France en quarante ans. Alors qu'il n'y a jamais eu autant de médecins dans notre pays (226 859 médecins en exercice régulier au 1er janvier 2019), ils n'ont paradoxalement jamais été aussi mal répartis sur le territoire : certains territoires comptent moins de 5 médecins pour 10 000 habitants. Selon le ministère de la Santé, il manque des médecins généralistes dans 11 329 communes de France, soit une ville sur 3.

Fracture numérique : « l'illettrisme numérique » concerne 17 % de la population ; un Français sur six n'utilise pas Internet, et plus d'un usager sur trois (38 %) manque de compétences numériques de base (Insee, 2019). 1 171 zones blanches ont été identifiées par l'ARCEP en France.

Les causes de l'abandon et de la paupérisation de nos campagnes

Le contrecoup de la désindustrialisation : avec un abandon des activités productives en France et les délocalisations à l'étranger, l'économie française s'est fortement désindustrialisée depuis une trentaine d'années. Contrairement à une idée reçue, c'est l'Île-de-France (et avant tout Paris et sa couronne) qui a vu le poids relatif de l'industrie décliner le plus fortement. Mais cette mutation n'a pas eu les mêmes conséquences que sur le reste du territoire : la région Île-de-France s'est réorientée massivement vers les services à haute valeur ajoutée, en revanche la désindustrialisation rapide des régions du nord et de l'est s'est accompagnée d'un déclin économique significatif, en particulier dans celles où le poids de l'industrie était élevé, comme les Hauts-de-France, la Bourgogne-Franche-Comté, le Grand-Est et le Centre-Val de Loire. C'est un cercle vicieux : la désindustrialisation a entraîné l'accélération de l'augmentation des dépenses publiques, et l'augmentation des dépenses publiques celle de la fiscalité, et a donc accéléré la désindustrialisation.

Le déclin de l'économie paysanne : en 2008, on comptait 514 000 agriculteurs et en 2018 448 500 agriculteurs, soit une baisse de 12,74 % en 10 ans. Le pays perd entre 1,5 et 2 % de chefs d'exploitation par an. Le déclin de l'économie

paysanne et de l'emploi agricole en France a comme conséquence que plus de 45 % de notre nourriture est désormais importée. Le premier effet du non-renouvellement des générations agricoles est le déclin d'autres activités et métiers annexes et le départ des jeunes qui poursuivent leurs études vers les aires urbaines qui disposent d'une population plus diplômée et ont un monopole sur certaines activités de service à haute valeur ajoutée, ce qui renforce leur attractivité pour les populations qualifiées.

Le vieillissement de la population touche plus fortement les territoires peu denses

Pour la moitié des départements, le rapport entre les plus âgés et les personnes en âge de travailler devrait augmenter de plus de 25 points entre 2006 et 2040 à la faveur des personnes âgées et les territoires peu denses devraient être les plus touchés. Ces tendances démographiques, associées aux différentes compositions en métiers et en emploi, confèrent aux régions aujourd'hui les plus dynamiques un avantage comparatif sur celles en déclin, peu structurées et comptant moins de pôles métropolitains à fort potentiel de croissance.

L'abandon de la part de l'État d'une vraie politique d'aménagement du territoire

L'État a abandonné ses outils de planification : le Commissariat au plan, l'aménagement du territoire, les directions départementales de l'équipement étaient auparavant le bras armé des Ponts et Chaussées. La politique d'aménagement du territoire, autrefois fer de lance de l'action de l'État, est devenu le « parent pauvre » des politiques publiques. Cependant, ce désengagement de l'État au détriment des politiques territoriales n'a pas été de pair avec l'octroi de moyens supplémentaires aux collectivités locales. Bien au contraire, l'État demande aux collectivités locales des économies qu'il ne fait pas lui-même. Emmanuel Macron a ainsi déclaré en juillet 2017 attendre 13 milliards d'euros d'économies supplémentaires de la part des collectivités. En même temps le montant de la dotation forfaitaire aux communes a été diminué pour 22 000 communes en 2018, soit les deux tiers d'entre elles.

La désertification médicale et la nécessité de créer un bouclier rural

En 2018, près de 3,8 millions de Français vivaient dans une zone sous-dotée en médecins généralistes (soit 5,7 % de la population), contre 2,5 millions (3,8 % de la population) quatre ans plus tôt. Ce sont donc près de 1,3 million de Français supplémentaires qui ont rencontré des difficultés d'accès aux soins

au cours de cette période (DREES, février 2020).

Le manque de maternités est un problème central : selon la DREES (2019), 167 000 Françaises vivent déjà dans un désert obstétrique. En quarante ans, c'est également 2/3 des maternités qui ont fermé en France, une baisse supérieure rapportée à la diminution des naissances (758 000 en 2018 contre 800 560 en 1988, selon l'INSEE). Le nombre de maternités en France est ainsi passé de 1369 en 1975 à 498 en 2016 en France métropolitaine. Les plus petites, souvent transformées en centres de périnatalité, ont ainsi disparu, au profit de plus gros établissements de type 2 ou 3 (possédant un service de néonatalogie ou de réanimation néonatale). Ces dernières représentent aujourd'hui près de 80 % des naissances.

Pour les agences régionales de santé, ces fermetures se justifient par l'obligation d'assurer une « qualité » et une « sécurité des soins ». Elles dénoncent ainsi un « nombre insuffisant » de professionnels de santé créant des situations de « dangerosité » et des naissances en baisse. Pour qu'une maternité soit reconnue de niveau 1, soit le niveau de sécurité minimal, elle doit afficher 300 naissances annuelles sinon elle se voit interdire la pratique des accouchements et elle est transformée en centre de périnatalité. Pour les femmes enceintes sur le point d'accoucher, ces fermetures sont évidemment synonyme d'allongement des trajets : si la moitié des femmes mettent moins de 17 minutes pour aller accoucher, près de 200 000 femmes en âge de procréer résident à plus de 45 minutes de la maternité la plus proche.

La question des services d'urgence et de réanimation est un autre enjeu de taille :

selon un dossier du service de statistiques du ministère de la Santé (DREES) sur les déserts médicaux, 3,9 millions de Français résident à plus de 30 minutes d'un service d'urgence (SU) ou des services mobiles d'urgences et de réanimation (SMUR). Cela représente 6 % de la population française. Le chiffre grimperait même à 46 % dans les zones rurales les plus éloignées des pôles urbains. Mais 13 % des habitants des couronnes des petits pôles urbains, et 5 % des couronnes des grands pôles urbains, sont aussi concernés.

La pénurie de médecins libéraux dans certaines zones rurales est telle que nous devons aborder la question de la régulation de l'installation des médecins. Cela fait des années que de multiples mesures pour inciter les praticiens à s'implanter dans les déserts médicaux sont mises en œuvre, notamment en ouvrant des maisons médicales. Malheureusement, ces dispositifs ne fonctionnent pas toujours. Pour rappel, la loi de finances pour 2020 prévoit quelques mesures d'aides à l'installation des médecins en zones mal dotées,

notamment la réunion des dispositifs existants visant à inciter les médecins à s'installer dans un désert médical, en un contrat unique appelé « contrat début d'exercice » (CDE), ouvert à l'ensemble des médecins (généralistes, spécialistes et remplaçants). Est également prévue la prise en charge, pendant deux ans, de la totalité des cotisations sociales dues par un médecin libéral ne pratiquant pas de dépassement d'honoraires et s'installant en zone sous dotée dans les trois ans suivant l'obtention de son diplôme. Pendant ce temps, les déserts médicaux gagnent du terrain en France.

La question des mobilités et le désistement de l'État sur les « petites lignes »

Beaucoup de Français ne peuvent pas prendre le métro ou les transports en commun pour aller travailler chaque jour ; la voiture individuelle reste un mode de déplacement privilégié dans les territoires ruraux. Les 7 salariés sur 10 qui prennent leur voiture pour aller travailler (Insee) sont les grands oubliés de la politique d'Emmanuel Macron. Aujourd'hui, la prise en charge de 50 % du coût des transports publics par les entreprises est obligatoire mais bénéficie avant tout aux habitants des zones urbanisées et à la plus forte concentration démographique.

Pendant ce temps, l'État continue de se désengager de la gestion de certaines petites lignes de train en laissant des factures allant de 1 à 2 milliards d'euros à SNCF Réseau et aux régions. Le gouvernement a annoncé début janvier la mise en place d'un « plan d'action concerté » avec SNCF Réseau et les régions, où certaines petites lignes rejoindront le réseau structurant financé à 100 % par SNCF Réseau, alors qu'elles étaient jusqu'à présent essentiellement financées par l'État.

Les moyens de relance de l'activité économique sur ces territoires sont efficaces mais doivent être simplifiés

L'utilité des zones de revitalisation rurale (ZRR) n'est plus à prouver : depuis leur création en 1995, elles permettent de favoriser le développement local et les embauches, en proposant aux entreprises qui souhaitent s'y implanter de bénéficier d'exonérations fiscales importantes et d'allègements des cotisations patronales. Depuis février 2018, il y a 17 976 communes classées en ZRR, soit environ 50 % des communes françaises. Cependant, au 31 décembre 2020, plus de 4 000 communes sortiront du zonage et les principaux dispositifs

d'exonération fiscale arriveront à échéance s'ils ne sont pas renouvelés par le législateur. Alors que les intentions du gouvernement concernant l'avenir des ZRR demeurent floues, elles pourraient devenir un mécanisme efficace pour la relocalisation productive et industrielle. Aujourd'hui, une entreprise implantée en ZRR ne peut bénéficier de cette exonération que si elle remplit certaines conditions restrictives.

Par ailleurs les territoires ruraux sont aujourd'hui durement impactés par la surenchère de normes et de règles foncières qui s'imposent face à leurs projets d'avenir. C'est par exemple le cas concernant la création d'une nouvelle zone d'activité, où il faut souvent plus de trois années complètes pour réaliser les études d'impact nécessaires au projet, ce délai étant largement désincitatif, il ne donne pas envie à une entreprise d'engager ces procédures d'installation. De plus, ce délai est généralement constamment rallongé par les multiples recours déposés, souvent sans fondement, parfois avec idéologie.

La crise du Covid-19 a montré la nécessité d'un acte fort de décentralisation et de déconcentration et l'opportunité d'adopter une vision conquérante et positive de la ruralité

La crise du Covid-19 a notamment permis d'illustrer le rôle central que les maires et les élus territoriaux ont joué : un rôle « d'amortisseur » et d'appui logistique fondamental, face à un État profondément défaillant et à la dérive. Les collectivités locales ont illustré une nouvelle fois qu'elles étaient des acteurs indispensables pour la gestion de crise.

La crise a montré aussi combien notre organisation territoriale pouvait perdre en efficacité face à un éparpillement des services déconcentrés de l'État, qui ne viennent plus en appui des élus locaux. On ne compte plus le nombre de contraintes auxquelles sont confrontés les maires et élus locaux, et on observe une montée en puissance des services techniques et des normes, ainsi qu'un développement des entreprises de services qui vivent des collectivités locales (gestion de l'eau, de l'aménagement...). Cette crise doit être vue comme une opportunité de poser un acte fort de décentralisation et de déconcentration de nos institutions.

La crise a par ailleurs remis en cause le concept de « ville dense » et redonner des couleurs à l'étalement urbain : c'est là où les Français sont concentrés qu'ils

ont été le plus touchés par le virus et qu'ils ont eu le plus de mal à supporter le confinement.

Dans ce sens cette crise a aussi été vécue comme une « revanche de la ruralité » : de nombreux habitants des métropoles possédant une résidence secondaire à la campagne ont choisi d'y passer la période de confinement. Par ailleurs le télé-travail a permis, pour certains, l'expérience d'un nouveau mode de vie conciliant le travail en zone urbaine et le domicile à la campagne. La crise a confirmé une vraie aspiration de la société urbaine à vivre à la campagne (pour 81 % des Français, vivre à la campagne représente la vie idéale – enquête Familles Rurales, 2018).

Face à un enjeu démographique de taille (nous allons gagner 10 millions d'habitants d'ici 2050), les métropoles et le périurbain connaissent depuis plusieurs années déjà un engorgement et des tensions sociales.

En nous amenant à revoir nos modes de vie et nos habitudes, la crise du Covid-19 va être une occasion pour porter une autre vision de la ruralité : plutôt que définir la ruralité en creux par rapport à la vie urbaine, nous devrions mettre en avant ce que la campagne offre par rapport à la ville.



AXES DE
RÉFLEXION

**AXES DE
RÉFLEXION**

Objectif 1 : Relancer l'activité économique dans les zones rurales

Redynamiser le dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) pour attirer des entreprises françaises délocalisées à l'étranger : alors que les intentions du gouvernement concernant l'avenir des ZRR demeurent floues, elles pourraient devenir un mécanisme efficace pour la relocalisation productive et industrielle, en précisant leur zonage selon les territoires (critères de classement par secteur géographique au sein des intercommunalités, comme le préconise le Sénat dans un rapport de septembre 2019), et en renforçant leurs avantages fiscaux pour faire revenir nos entreprises expatriées, avec un assouplissement des conditions d'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés totale pendant 5 ans (ou augmenter cette durée).

Simplifier le régime foncier applicable aux territoires ruraux afin d'accélérer les procédures, et mettre en place des amendes pour recours abusif, avec des pénalités à verser à la commune concernée pour perte de chance économique (et/ou préjudice économique).

Objectif 2 : Soutenir l'emploi dans les zones rurales

Utiliser impérativement les réserves d'emplois disponible dans les territoires : l'agriculture manque d'hommes et de bras, et de nombreuses infrastructures locales sont en manque d'entretien (comme les forêts ou les canaux). Nous voulons rendre à nouveau employable la main d'œuvre jugée « inemployable », et développer dans les départements un dispositif de fléchage avec formation des personnes sans emploi vers ces travaux agricoles et d'entretien.

Garantir l'accès à l'école dans l'ensemble du territoire : la carte scolaire du premier degré public sera élaborée par L'éducation nationale conjointement avec les associations départementales de l'AMF (Association des Maires de France). L'avis de ces dernières doit être opposable.

Lutter contre la fracture numérique : les opérateurs doivent s'engager à assurer la couverture numérique intégrale du territoire pour l'ensemble des Français dans leurs lieux d'habitation et de travail. L'opérateur défaillant serait soumis à une pénalité provisoire par un prélèvement sur son chiffre d'affaires d'un montant fixé en fonction des besoins d'investissement, jusqu'au respect de cet engagement.

Objectif 3 : Défendre une nouvelle étape de décentralisation et de déconcentration

Remettre à plat l'organisation des services de l'État et renforcer le rôle du préfet, pour l'instaurer comme interlocuteur unique des collectivités locales dans le cadre de la déconcentration de l'État, afin de gagner en efficacité. Il est urgent de remettre sous l'autorité directe du préfet les autres représentants des services de l'État déconcentrés. A ce titre, l'article 72 de la Constitution prévoit dans son dernier alinéa que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ». Nous pouvons envisager une réforme constitutionnelle de cet article, pour préciser que c'est le préfet qui incarne le « représentant de l'État dans les territoires ».

Engager une profonde remise à plat de notre « millefeuille » territorial : pour impulser un nouvel acte de décentralisation, il est impératif de clarifier au préalable les fonctions et compétences des instances locales, et d'en supprimer tout doublon. Le triangle des pouvoirs (l'État, les maires, les services techniques) doit être réarticulé.

Donner davantage de moyens et de la souplesse aux maires : cela peut passer par des États généraux du statut des maires, afin d'accompagner un nouvel acte de décentralisation. Nous devons notamment proposer une réforme de la politique fiscale locale, pour accompagner au mieux les projets des territoires, et revenir sur l'interdiction du cumul des mandats.

S'attaquer à l'inflation normative et en réduire drastiquement le stock (via une mission commune Sénat et Assemblée Nationale pour lister et proposer des réductions du stock de 10 000 lois, et via une mission associant l'ensemble des corps d'inspection des administrations de l'État pour réduire le stock des actes réglementaires et un objectif de plafond gouvernemental de production de normes couplé à une règle de « une norme créée pour trois supprimées »).

Supprimer la commission nationale d'aménagement du territoire pour permettre la prise de décision au plus près des réalités territoriales.

Objectif 4 : Garantir une égalité d'accès aux services publics en créant un véritable bouclier rural

Instaurer une règle d'or : pour 1 € investi dans la politique de la ville, 1 € doit être investi dans la politique rurale.

Créer un bouclier rural, avec zéro fermeture de classe d'école, de bureau de poste, de petite ligne ferroviaire dans les territoires ruraux, et un investissement conséquent dans la sécurité des routes.

Décentraliser notre politique de santé : les élus locaux doivent pouvoir retrouver une liberté d'action dans les établissements publics, notamment avec de nouvelles responsabilités au sein du conseil de surveillance des hôpitaux locaux.

Lutter contre la désertification médicale :

- Proposer de nouvelles mesures incitatives, comme par exemple la généralisation des partenariats entre les universités de médecine et les territoires, pour attirer des jeunes internes dans leurs dernières années d'internat.
- Valoriser les initiatives locales, comme par exemple la mise en place d'un centre départemental de santé : il serait proposé aux médecins de s'installer sur un territoire en échange d'un emploi salarié où toutes les tâches administratives sont gérées par la collectivité ; le médecin peut donc se concentrer sur son métier.
- Assurer un juste accès de tous les habitants aux points d'urgence médicale, à moins de 45 minutes de leur lieu de vie (notamment pour les services de cardiologie).
- Engager une profonde politique de restructuration du réseau de maternités en France, pour garantir à toutes les femmes qui accouchent une maternité à moins de 45 minutes de leur domicile. Cela passera notamment par la revalorisation des tarifs des actes concernant la périnatalité (et stopper ainsi l'endettement des maternités) et par la suppression du seuil des 300 accouchements. Des mutualisations entre les différentes maternités sur un même territoire devront être renforcées.
- Soutenir financièrement les communes, les intercommunalités et les pharmacies qui créent des cabinets de téléconsultation dans les zones rurales.

Objectif 5 : Augmenter les mobilités en zone rurale

Instaurer un ticket-carburant, sur le modèle du ticket-restaurant, afin de permettre à l'employeur de participer aux frais de transport de ses salariés qui sont obligés de prendre leur voiture. C'est un dispositif gagnant-gagnant qui repose sur trois idées : la récompense du mérite et de la valeur travail par une augmentation du pouvoir d'achat ; la consolidation du lien entre les salariés et les chefs d'entreprise ; le soutien au monde rural qui est trop souvent oublié des dispositifs fiscaux votés en faveur de la mobilité. Les entreprises bénéficieront d'une exonération des cotisations de sécurité sociale pour leur mise en œuvre ainsi que de la liberté de fixer le montant du ticket dans la limite de 15 € par ticket. Afin d'inciter les entreprises à proposer ces tickets-carburants, la part contributive de l'employeur au sein du ticket-carburant sera déductible du versement transport.

Assurer le maillage territorial en termes de transports, notamment concernant les petites lignes ferroviaires, pour lesquelles il doit être clair que l'impératif de rentabilité ne peut être privilégié au détriment de la nécessité de l'accès aux services publics.

Mutualiser les moyens de transports avec les autres collectivités au sein du même bassin d'emploi.



**MERCI DE PRENDRE
QUELQUES INSTANTS
POUR NOUS FAIRE
PART DE VOTRE
RESSENTI VIA LE
LIEN CI-DESSOUS**

<https://bit.ly/33ddGzS>

RAPPORT D'ÉTAPE DES FORUMS

JUILLET 2020



RETROUVEZ LE RAPPORT D'ÉTAPE DES FORUMS THÉMATIQUES DES RÉPUBLICAINS



DÉCOUVREZ NOS AUTRES LIVRETS