

n°- 008977-01

Août 2014

## Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie



**CONSEIL GÉNÉRAL  
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008977-01**

**Développement des communes rurales,  
accès aux services et nouveaux modes de vie**

établi par

**Pascaline Tardivon**

Inspectrice de l'administration du développement durable

**Patrick Diény**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Jean-Jacques Kégelart**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Bertrand Creuchet**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Août 2014**



## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008977-01	Date du rapport : Juillet 2014
Titre : Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie	
Commanditaire(s) : DGALN/DHUP	Date de la commande : 28 mars 2013
Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : <i>Bertrand Creuchet, Patrick Diény, Jean-Jacques Kégelart, Pascaline Tardivon</i>	
Coordonnateur : <i>Bertrand Creuchet</i>	
Superviseur(euse) : <i>Alain Lecomte</i>	
Relecteur(trice) : <i>Brigitte Arnould</i>	
Membres du comité des pairs : <i>Brigitte Arnould, Philippe Bellec, François Bordry, Aude Dufourmantelle, Patrick Lavarde.</i>	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 35	

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

*Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.*

## Sommaire

<b>Résumé .....</b>	<b><a href="#">2</a></b>
<b>Liste des recommandations : .....</b>	<b><a href="#">4</a></b>
1ère catégorie de recommandations, pour nourrir une instruction de l'administration centrale aux services territoriaux .....	<a href="#">4</a>
2ème catégorie pour les collectivités territoriales.....	<a href="#">5</a>
<b>1. Introduction .....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
1.1. Origine de la commande et propos liminaires.....	<a href="#">7</a>
1.2. Déroulement de la démarche .....	<a href="#">10</a>
1.3. Des débats, de nombreux rapports.....	<a href="#">11</a>
<b>2. Les visites de départements et de communes .....</b>	<b><a href="#">13</a></b>
<b>3. Des échanges avec d'autres partenaires.....</b>	<b><a href="#">18</a></b>
<b>4. Les enseignements de l'audit.....</b>	<b><a href="#">20</a></b>
4.1. Une connaissance et un suivi insuffisants de l'évolution des territoires peu denses	<a href="#">21</a>
4.2. L'action publique n'est pas toujours déclinée à la bonne échelle .....	<a href="#">22</a>
4.3. L'urbanisation s'étale et se banalise, sans stratégie pour le logement dans les petites communes.....	<a href="#">25</a>
4.4. Les réponses aux services à la population absents ou inadaptés.....	<a href="#">28</a>
4.5. Des moyens insuffisants et des déficits de compétences.....	<a href="#">31</a>
<b>Conclusion .....</b>	<b><a href="#">34</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">36</a></b>
<b>1. Note de commande et lettre de mission .....</b>	<b><a href="#">37</a></b>
<b>2. Contacts et entretiens.....</b>	<b><a href="#">41</a></b>
<b>3. Bibliographie.....</b>	<b><a href="#">44</a></b>
<b>4. Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">46</a></b>
<b>5. Évolution de la population dans un département : l'exemple de l'Allier.....</b>	<b><a href="#">48</a></b>

## Résumé

Le point de départ de cette étude est la constatation d'un développement significatif des petites communes (moins de 2000 habitants) depuis une dizaine d'années dans le territoire métropolitain : la commande portait sur la compréhension de cette inversion de tendance, la mesure de ses conséquences et leurs effets sur l'aménagement du territoire. Sans pouvoir procéder à une analyse exhaustive du phénomène, la mission devait examiner les difficultés rencontrées par les collectivités pour faire face à cette évolution et les impacts pour les services territoriaux de l'État. Il s'agissait d'évaluer comment ceux-ci, dans le cadre des évolutions de leurs missions, pourraient assister ces petites collectivités et les accompagner dans la déclinaison locale des politiques nationales.

Pour cette mission, l'équipe désignée a retenu d'analyser la situation d'une douzaine de communes métropolitaines en choisissant dans sept départements diversifiés des villages s'étant développés significativement à proximité de villes grandes ou petites ou de pôles touristiques, et des communes isolées sans attrait économique dans leur voisinage. Elle a également pris en compte pour certaines de ces communes l'organisation intercommunale en place et les bénéfices qu'elles en retiraient.

Elle a interrogé les grandes associations d'élus, des organismes nationaux - l'agence nationale de l'habitat (ANAH), la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) - intervenant dans l'aménagement du territoire et des services départementaux (agences techniques départementales).

La mission a constaté l'attrait qu'exercent les petites communes pour les qualités de vie qu'elles offrent à leurs habitants, des services de proximité parfois dégradés compensés par des organisations solidaires, des possibilités d'emplois restreintes mais des charges pour les résidents bien inférieures à celles que connaissent les habitants des zones urbaines.

La mission a observé qu'en dehors de la proximité de pôles urbains, les petites communes qui se développent le font grâce à l'engagement de leur conseil municipal et/ou d'associations : hors de telles initiatives les petites communes isolées ne parviennent pas à endiguer le déclin, la désertification et la disparition des services publics et privés. Le partage des rôles entre les communes regroupées en communauté est apparu aussi dans plusieurs cas constituer une disposition efficace pour permettre le maintien d'un niveau de service satisfaisant.

La mission recommande notamment que les services territoriaux de l'État observent davantage les évolutions des territoires ruraux avec l'appui du CEREMA et que les données collectées soient rassemblées, coordonnées et échangées entre les services des différents ministères et leurs organismes techniques.

Les politiques de planification devraient porter sur des territoires pertinents et la mission a relevé que les documents de planification étaient inopérants pour éviter l'étalement urbain : elle recommande que des démarches plus actives soient mises en œuvre pour lutter contre la vacance de l'habitat ancien dans les villages et les bourgs

afin que les communes ne recourent pas par facilité à la réalisation de lotissements en périphérie des centres, comme elles le font généralement. Le programme en cours de lancement par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en liaison avec l'ANAH vise cet objectif et il est important que les services territoriaux en assurent un relais actif.

La mission préconise des dispositifs de conseil, d'assistance et d'ingénierie opérationnelle mobilisables par les communes : de tels dispositifs doivent être mis en place aux niveaux intercommunal, départemental, régional suivant la nature, la complexité et l'importance du besoin pour la collectivité. Beaucoup d'organismes existent d'ores et déjà qui proposent des prestations, mais les chevauchements et les manques sont considérables.

La mission relève que les services territoriaux de l'État ne sont plus en mesure d'exercer de telles missions ; elle recommande cependant qu'ils favorisent par leurs interventions la mise en place d'une ingénierie locale disponible et efficace. Ainsi, c'est une nouvelle posture des services de l'État que recommande la mission de cet audit, adaptée à la situation particulière des collectivités les plus petites et les plus démunies qui sont par ailleurs appréciées par les citoyens pour leur cadre de vie de qualité et leurs conditions d'accueil favorables et peu coûteuses.

\$\$\$

## Liste des recommandations :

Les recommandations retenues par la mission ne sont pas hiérarchisées. Une première catégorie vise les services territoriaux intervenant sous l'autorité des préfets pour le MEDDE et le MLET. Mais c'est bien aux administrations centrales du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et du ministère du logement et de l'égalité des territoires (MLET) en liaison avec le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) d'adresser les instructions correspondantes aux services et aux établissements publics.

La deuxième catégorie, qui est tout aussi importante, constitue des suggestions à l'attention des collectivités territoriales concernées.

Pages

### 1ère catégorie de recommandations, pour nourrir une instruction de l'administration centrale aux services territoriaux

L'administration centrale doit apporter aux DREAL et DDT les moyens pratiques de suivre le développement des communes et leur typologie à partir des enquêtes de recensement de l'INSEE. A cet effet, elle doit mobiliser le CEREMA pour constituer les référentiels nécessaires à l'agrégation des données produites au niveau départemental et pour amplifier les travaux sur la compréhension des évolutions communales, des mécanismes en jeu et de leurs conséquences pour l'aménagement de l'espace et les faire coordonner avec les autres travaux de recherche et d'observation contrôlés par les établissements publics de l'Etat (IRSTEA). Le PUCA doit lancer des appels d'offres de recherche pour développer l'analyse et la connaissance des territoires ruraux.

22

Les services de l'Etat, à l'occasion de la mise au point de l'avis sur les PLU soumis à la signature des préfets, doivent proposer des avis défavorables aux dispositions autorisant plus de vingt ans de nouvelles constructions suivant le rythme du développement de la commune concernée.

28

Les services de l'Etat doivent coordonner et amplifier la lutte contre la vacance en milieu rural, aider les collectivités locales à s'y investir en leur montrant les enjeux ; ils doivent mobiliser les dispositifs et les acteurs publics (ANAH, ADEME, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers) et faciliter la synergie des interventions auprès des communes. Un dispositif incitatif pour réduire le nombre de logements vacants devrait être recommandé à l'échelle des intercommunalités.

28

Les DDT, services placés sous l'autorité des préfets, doivent jouer un rôle actif de conseil, d'accompagnement, de capitalisation et d'échanges d'expériences, en s'appuyant sur l'expertise du CEREMA, pour augmenter et diversifier l'offre de services publics adaptée au besoin de chaque territoire, renforcer la mutualisation à travers des « maisons de services publics », articuler les dispositifs avec les services numériques.

31

- Les DDT, dans leurs relations avec la profession agricole et les territoires, doivent accompagner le développement des circuits courts et de proximité, pour soutenir la transition écologique et énergétique, et le développement d'une économie sociale et solidaire. 31
- Les DDT doivent être force de proposition et faciliter la coordination entre acteurs de la mobilité : elles doivent encourager des formes de mobilité innovante et cohérente à l'échelle des bassins de vie : covoiturage, autopartage, transport à la demande et ses diverses formes, développement de l'intermodalité, ainsi que l'information sur l'offre et une tarification adaptée. 31
- Les DREAL et les DDT doivent soutenir la mise en place d'une ingénierie publique territoriale dans les domaines de la stratégie, du conseil, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et dans les champs techniques opérationnels. Elles doivent favoriser l'échelon intercommunal, les mutualisations et l'organisation de la complémentarité des compétences des organismes tels que les agences d'urbanisme, les CAUE, les PNR, les ATD, les organismes consulaires, etc... 33
- Les DREAL et les DDT doivent participer à l'animation des réseaux d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques des prestataires publics et privés intervenant auprès des petites communes et, au niveau national, des mesures de soutien à l'innovation et à l'expérimentation doivent être mises en place avec le concours du CEREMA. Au sein de cet établissement, une compétence particulière dans le domaine des territoires ruraux devrait être organisée pour constituer un centre de ressources sur les questions correspondantes. 33

## 2ème catégorie pour les collectivités territoriales

- Prévoir que les métropoles et pôles métropolitains élaborent une charte territoriale, pour définir la gouvernance entre la métropole et les territoires ruraux de proximité d'une part et les relations et les services mutualisés par la métropole ou les pôles métropolitains envers les territoires ruraux d'autre part. 25
- Optimiser au sein des intercommunalités la répartition des rôles et des services avec les communes. Les intercommunalités doivent accroître leur potentiel de mutualisation en termes de services aux communes et de services aux usagers sans mettre en péril les garanties de proximité. 25

*« Le Français aime-t-il la campagne ? En tout cas, il y vient de plus en plus. Le monde du week-end nous expédie un nombre toujours plus considérable de fuyards et d'envahisseurs. Ces saturés, ces intoxiqués semblent ne plus pouvoir passer le dimanche dans la ville qu'ils arpencent toute la semaine. Les congés payés exagèrent ce mouvement de reprise rurale. Maintenant on voit des villégiateurs dans les bourgs les plus reculés. Je sais, les bords de mer sont trop coûteux et l'on se rabat sur la paix des villages. »...*

*La petite ville à côté de votre retraite devient votre lieu de perdition (perdition du temps...). On a la sensation qu'au moment où l'on a tant besoin de vie, qu'il y a, dans la semaine, une partie morte... La poste n'ouvre qu'à trois heures, dans votre village, mais la plupart des bureaux de votre chef-lieu ferment dès quatre heures... La campagne marche à l'heure solaire. N'espérez pas bloquer toutes vos courses dans un seul déplacement ; vous êtes tout le temps sur route et les cars sont admirablement organisés pour vous empêcher l'aller et retour. Le car n'attend pas l'important train de 8h47... On parle toujours de revaloriser le service public : qu'on commence par le rendre public ! Les administrations et les banques font tout pour vous écarter de leurs guichets, et les campagnards sont au premier chef lésés par cette économie dont le citadin s'affecte à peine... Les trains vous dédaignent...*

*Contre l'opinion répandue, la campagne est coûteuse, si vous voulez y maintenir une certaine activité, une manière de vie participante. D'abord nécessité absolue d'une voiture... Ceux qui ne vous gâtent pas de visites, ce sont les « corps de métier »... Maintenant obligatoire de tout faire venir de la ville. La réparation devient un gouffre... Et si vous avez de grands travaux à faire, à la ruine s'ajoute l'exaspération de réaliser une succession utile. Le maçon s'en va, mais le peintre a besoin de lui, et le menuisier l'avait déjà attendu... Faudrait-il donc revenir qu'en vacances ? Et dans les vacances suprêmes, celles de la retraite ? Encore n'est ce pas le moment où vous avez le plus besoin de la ville et de ses facultés ? Du médecin, du spécialiste... ».*

**Jean de La Varende (1887-1959) : « un Français peut-il vivre à la campagne ? » (Editions pour les amis de La Varende)**

## 1. *Introduction*

### 1.1. Origine de la commande et propos liminaires

Depuis le début des années 2000, les enquêtes de recensement menées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui ont remplacé le « recensement général de la population », ont montré que l'accroissement de la population française métropolitaine se situait en grande partie dans les communes de moins de 2000 habitants : alors que les grandes politiques nationales tendent principalement à apporter des réponses au développement des grandes agglomérations et la résolution des difficultés rencontrées dans les villes, il est apparu utile d'examiner la situation des communes rurales concernées par un essor important de population pour éclairer les conséquences de ces développements sur leur aménagement. C'est pourquoi cet audit a été proposé par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et inscrit dans la commande de celle-ci pour l'année 2013.

La mission désignée pour cet audit a tenu en préalable à replacer ce phénomène de développement des petites communes dans le contexte historique. Campagnes populaires, campagnes bourgeoises<sup>1</sup>, désertification médicale ou désertification tout court, également urbain, vacance en centre bourg, périurbanisation, rurbanisation, perte d'identité, résidentialisation, paupérisation, relégation et marginalisation, les qualificatifs décrivant ou caractérisant les campagnes sont autant multiples que contradictoires et reflètent la complexité des territoires ruraux : ceux-ci ne peuvent être réduits à une définition unique. Le seul point commun des qualificatifs est qu'ils laissent tous supposer un problème de la ruralité dans le pays. Celle-ci, pour mémoire, représente 80% du territoire national pour une population de l'ordre de 20%, avec une part majoritaire des communes de moins de 2000 habitants qui représentent 86% des 36 000 communes que compte la France. Les chiffres sont éloquents, ils traduisent, mieux que tout commentaire, les défis posés à la politique d'égalité des territoires souhaitée par le gouvernement. Selon Jean-Louis GUIGOU<sup>2</sup>, «la France gère des espaces extrêmes». Les chiffres traduisent également les enjeux qui pèsent sur le monde rural, lequel ne repose plus aujourd'hui sur la seule dominante de l'activité agricole compte tenu de l'évolution profonde engagée par celle-ci dans les années soixante. Si l'agriculture demeure essentielle à l'économie et à l'innovation du pays et à son alimentation, elle ne saurait à elle seule être porteuse de l'économie des territoires ruraux ni assurer un développement harmonieux des territoires. Ces chiffres sont essentiels pour comprendre l'importance de considérer les petites villes qui irriguent le pays comme des éléments de progrès, d'innovation, de stabilité sociale et d'identité du pays. C'est d'autant plus stratégique que depuis ces trente dernières années, la croissance démographique de la France métropolitaine est portée à 70% par les communes de moins de 2000 habitants, battant en brèche tous les supposés sur la place croissante, inéluctable et déterminante des grands centres urbains. Les publications de l'INSEE montrent ainsi que le repeuplement rural se confirme en France métropolitaine, l'accroissement des taux de migration de la ville vers les espaces à dominante rurale ayant été sensible à partir des années 1999-2000, en

<sup>1</sup> « Campagnes populaires, campagnes bourgeoises. », Revue AGONE n° 51, 2ème trimestre 2013, 197 pages.

<sup>2</sup> Jean-Louis GUIGOU, « France 2015 », DATAR, éditions de l'Aube, 1993.

particulier vers nombre de petites communes. Ces données interrogent sur la place de ces « petits pôles urbains », sur leur rôle, leur potentiel de développement, leur évolution en termes d'apport de population et de gestion du territoire, comme sur leur évolution en termes de qualité de vie, d'habitat etc... Elles posent également la question des besoins exprimés par ces nouvelles populations, que ce soit en termes de services, d'initiatives, etc... Au moment où est reconnu dans les lois de décentralisation le fait urbain avec la constitution des métropoles (quel que soit leur statut), et où l'égalité des territoires est érigée en principe d'action de politique publique, l'étude de l'évolution des petites communes s'avère stratégique. Elle l'est d'autant plus que la diversité des qualificatifs appliqués à la ruralité rappelle qu'elle n'est pas une mais multiple, ce que les déplacements effectués dans le cadre de la mission n'ont pas manqué de vérifier. Cette multiplicité de configurations est à la fois source de richesses et de difficultés pour qui voudrait mettre en place une politique unique en tout point du territoire. Si les infrastructures demeurent essentielles au développement (ce qui sera analysé dans le rapport), il est indispensable d'aborder la question de l'action publique sur ces territoires en prévoyant l'adaptation des méthodes d'intervention aux nouvelles organisations institutionnelles. Doit-on considérer les phénomènes ruraux et urbains de façon identique ou comme des espaces ayant une vocation, une identité, un potentiel qui leur est propre et contribue avec leur spécificité à l'occupation harmonieuse du territoire national ? La ruralité est-elle synonyme d'innovation en termes de mode de vie et d'organisation sociale, est-elle porteuse d'initiatives originales avec les apports de population de ces dernières années ?

Les gains de population dans les petites communes et leur traduction dans l'évolution de l'aménagement de ces communes ainsi que les modes de vie des nouveaux habitants, ont constitué la base des enquêtes conduites par la mission. Quels sont les choix qui ont motivé ces nouveaux habitants, mais aussi quelle évolution ont-ils engendrée pour l'organisation et l'aménagement de ces territoires ? Quels besoins, quels services, quelle demande en termes d'habitat, quel type d'installation ont générés ces migrations ? Ces questions ont été au centre des entretiens de la mission avec les élus locaux, parfois avec des membres d'associations ou de nouveaux arrivants.

La mission ne disposait pas des moyens nécessaires à l'analyse exhaustive du phénomène. Aussi a-t-elle choisi de mener l'enquête auprès d'un échantillon représentatif de communes métropolitaines situées dans sept départements appartenant à quatre régions (Centre, Auvergne, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes). Elle a ainsi analysé la situation de communes qui se sont significativement développées entre les années 1999 et 2009.

*Quelles sont les causes de ces développements et les conséquences sur l'aménagement de l'installation des nouveaux arrivants ? La mission s'est attachée à examiner les conséquences de ces augmentations de population en termes de demande de services (publics et privés, la notion ayant évolué) et de besoin d'infrastructures, y compris de nouvelles technologies de l'information et de la communication. La mission a également rendu compte de l'évolution que générait la répartition des compétences entre les communes et les intercommunalités suivant les initiatives ou les changements de comportements. En matière de planification et d'urbanisme, elle s'est attachée à examiner les conséquences de l'accroissement de population sur la périurbanisation ou la banalisation des territoires à l'instar de ce qui s'est produit dans nombre de zones urbaines. Assiste-t-on à une reproduction des problèmes urbains sur les territoires ruraux, à une perte d'identité des territoires ? Les documents de planification et d'urbanisme sont-ils adaptés et utiles pour accompagner*

## *l'évolution des campagnes ? Comment sont-ils appréhendés par les maires ? Quel est le rôle de l'État dans ce contexte ?*

Les territoires ruraux avec l'apport de nouvelles populations sont-ils innovants, ou additionnent-ils les handicaps, accroissant le sentiment de relégation de leurs administrés avec les problèmes jusqu'ici inhérents aux zones urbaines ? Ces questions sont, au-delà des revendications des élus ruraux, celles qui se posent aux acteurs de la ruralité et sont l'objet de la réflexion engagée par les présidents de trente conseils généraux travaillant à la reconnaissance de nouvelles ruralités, comme ils l'ont exprimé lors des colloques qui se sont tenus à Vichy le jeudi 6 juin 2013 et à Nevers le 5 juin 2014. Une autre interrogation porte sur l'évolution des petits pôles urbains par suite de l'installation de nouvelles populations. Connaît-on un afflux de cadres et de professions intellectuelles en zone rurale et assiste-t-on à un accroissement de la « gentrification<sup>3</sup> » des petits pôles urbains avec un repliement des populations à plus faible revenu dans les zones les plus reculées provoquant un accroissement de leur précarisation ?<sup>4</sup>

*Les données relatives aux différences de population, comme celles des modes de vie, notamment les relations domicile-travail, ont été collectées à partir des visites réalisées dans quelques communes : elles sont rapportées dans le chapitre 2 et sont une base des recommandations que la mission préconise.*

De même, la mission a examiné les rapports existant entre les petites villes « chef lieu » de communautés de communes et les communes avoisinantes pour souligner entre autres les services apportés et leur rôle ou non dans la motivation des populations pour s'installer. Il a semblé important à la mission de relever les évolutions permises par l'intercommunalité quant aux politiques d'accueil de population, à la question de la répartition des compétences et à sa valeur ajoutée en termes de services, d'installations, d'habitat, etc...

---

<sup>3</sup> La gentrification est un phénomène urbain d'embourgeoisement. C'est le processus par lequel des arrivants plus aisés s'approprient un espace initialement occupé par des habitants ou usagers moins favorisés, transformant ainsi le profil économique et social du quartier.

<sup>4</sup> En 2008, les cadres et professions intellectuelles supérieures forment près de 20% de la population active des grandes villes contre 7% dans les espaces ruraux (INSEE).

## 1.2. Déroulement de la démarche

Pour mener cette étude, la mission a recherché dans un premier temps la bibliographie qui traitait des sujets voisins du thème retenu. Parmi les nombreuses publications abordant le développement des petites communes et plus largement les territoires ruraux, elle a retenu particulièrement quelques rapports récents commandés et rédigés par des élus.

Elle a analysé également les études publiées respectivement par la DATAR, par l'institut national de la recherche agronomique (INRA) ainsi que la thèse de Pierre Pistre de l'institut français des sciences et technologies des transports de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR).

La mission a poursuivi ses investigations en visitant des communes, choisies pour leur développement significatif, dans sept départements représentatifs de différentes situations du territoire métropolitain : le Loiret et le Rhône dans l'aire d'influence de grands pôles urbains, la Savoie et les Pyrénées-Orientales qui subissent la pression du tourisme, et des territoires plus ruraux comme l'Allier, le Cher et la Drôme.

La mission a rencontré également des interlocuteurs importants : l'assemblée des départements de France (ADF) et l'association des maires de France (AMF), la DATAR (quelques semaines avant son intégration dans le commissariat général à l'égalité des territoires-CGET), l'agence nationale de l'habitat (ANAH), deux agences techniques départementales représentatives des outils que les conseils territoriaux mettent peu à peu en place et la fédération nationale des parcs naturels régionaux (PNR) après avoir eu des échanges avec plusieurs de ces parcs.

Ce chemin parcouru lui a permis de préciser davantage quelques situations de développement des petites communes, d'analyser le rôle des différents acteurs concernés et d'aboutir à des recommandations aux administrations centrales et aux services territoriaux du MEDDE et du MLET.

Le rapport de la mission ne présente qu'un aspect très partiel de la complexité des phénomènes décrits. Il trace des pistes de réflexion pour des analyses plus approfondies tout autant que des recommandations sur le fondement d'une enquête auprès de quelques communes choisies en raison d'un développement supérieur aux moyennes départementales. Cette série de recommandations et de suggestions se veut être un outil où puiser des idées pour « éviter ou résorber la fracture territoriale ». Ce rapport ne prétend en aucun cas apporter une réponse globale à un sujet aussi général et fluctuant selon les périodes. Il ne peut pas être un énième rapport sur la ruralité, ses enjeux, son devenir et toute autre question de ce type, mais une contribution à la réflexion du MEDDE et du MLET vis-à-vis de territoires qui connaissent une évolution significative de leur rôle alors que la perception que les pouvoirs publics en ont eu jusqu'ici n'a guère évolué depuis cinquante ans. Les mouvements démographiques en direction de ces territoires, comme l'arrivée de nouvelles populations ayant des habitudes et des besoins différents des « autochtones », sont de nature à accélérer un mouvement de revendications et une évolution des mentalités relayés par des demandes de la part des acteurs locaux, qu'il s'agisse des maires ou des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale.

### 1.3. Des débats, de nombreux rapports

De nombreuses propositions et analyses ont été publiées ces derniers mois sur la place du secteur rural et des communes rurales. La mission a retenu quatre rapports récents issus des institutions politiques, deux rédigés par des sénateurs, un autre par des députés, suite à une demande ministérielle, et un rapport à l'initiative de l'assemblée des départements de France. Par leurs propositions ces rapports éclairent le sujet de cet audit : ils se fondent tous sur l'appréciation d'un déséquilibre du traitement des territoires au détriment de la France rurale et des petites communes.

Le premier publié parmi ceux-ci est le rapport d'information au Sénat lors de la session 2012-2013, sous le titre « **L'avenir des campagnes** », établi par Mme Nicoux et M. Bailly, sénateurs, à la demande de la délégation à la prospective du Sénat. Il y est fait état du développement plus important des petites communes. Fort de ces constats, il propose :

- d'articuler les projets de territoire et les outils de planification : schéma de cohérence territoriale (SCoT), les schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) étant de bons outils de connaissance et de prospective mais n'ayant pas de portée normative ;
- de rechercher l'inter-territorialité (cf. collectivité chef de file, compétences croisées) ;
- d'adapter les normes à la réalité des territoires (remarque de la commission Doligé) et d'intégrer un principe de proportionnalité, malgré les difficultés à faire accepter cette exigence en droit.

Parmi leurs recommandations concernant la politique foncière et le logement et face aux phénomènes de mitage et de multiplication des lotissements, les sénateurs énoncent la recommandation « de généraliser les SCoT et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), de favoriser l'achat et la rénovation des logements anciens pour accueillir les ménages modestes »...

Le deuxième rapport a été produit par des députés : le 30 avril 2013, la ministre de l'égalité des territoires et du logement, Mme Cécile Duflot, a confié à Mme Carole Delga et M. Pierre Morel-A-L'Huissier un rapport sur « **la qualité et l'accessibilité des services publics dans les territoires fragiles** ».

Les auteurs font trois ensembles de propositions :

1/ mesurer l'offre et la faire connaître : il n'existe pas de recensement exhaustif de l'offre de services publics dans les territoires. Il est proposé de constituer un fichier national sous le pilotage de l'INSEE ;

2/ mutualiser les ressources : « face au retrait des services de l'État sur le terrain de l'ingénierie publique » et pour assister les collectivités dans la conduite de projets de valorisation de leur territoire en s'appuyant sur des structures juridiques souples, en créant des agences de promotion du territoire qui mutualiseraient ces compétences juridiques, techniques et de communication » ;

3/ moderniser les dispositifs pour rendre les territoires plus accueillants : en développant les bourgs centres grâce à des mesures pour le maintien des commerces

et l'installation de nouvelles surfaces, en facilitant l'acquisition par les communes des biens vacants, en mutualisant les offres médicales, en organisant des transports à la demande et l'équipement en haut débit.

La mission a également examiné le rapport d'information au Sénat au nom de la mission « **sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République** » (M. Y. Krattinger, octobre 2013). Ce rapport n'est pas spécifiquement lié au développement du monde rural mais constitue plutôt une étape dans la réflexion sur l'organisation territoriale. Selon ce rapport, « quand et où l'État n'aurait plus les moyens d'exercer les missions qui relèvent de sa compétence, on pourrait créer un service unique contractualisé entre lui et une collectivité qui les exercerait pour son compte. Sa présence devrait tenir compte des spécificités territoriales et on pourrait faire évoluer la carte des sous-préfectures ». Ce rapport n'impacte pas directement le présent audit mais il démontre que les relations actuelles entre les communes, les collectivités « supérieures » et l'État interpellent le législateur et devraient faire l'objet de proposition d'évolutions importantes.

Le 22 novembre 2012, le président de l'ADF créait la mission « Nouvelles Ruralités » au sein de l'association. La présidence en était confiée au président du conseil général de l'Allier avec à ses côtés les présidents des conseils généraux de la Nièvre, du Cher et de la Creuse.

Un groupe de travail a été constitué regroupant des représentants de trente conseils généraux, et un rapport a été produit sous le titre « **Campagne, le grand pari** » en décembre 2013. Les rédacteurs entendent s'approprier ou se réapproprier par leurs propositions l'avenir de leurs territoires, lesquels sont devenus des « sujets de désir » pour une frange de plus en plus importante de la population.

Partant du constat qu'une croissance significative de la population se fait dans les petites villes et les campagnes depuis dix ans, le rapport souligne de nouveaux modes de vie et de nouveaux enjeux en matière d'aménagement du territoire entraînant des changements profonds et rapides dans les sociétés rurales pour le développement économique, les mobilités, le développement durable.

L'offre d'ingénierie est considérée comme indispensable en zone rurale tant pour intégrer la logique de projets que pour répondre aux nouveaux enjeux des territoires. La place des services de l'État doit être repensée, et l'hypothèse de transformer les sous-préfectures en agences d'accueil de nouvelles populations est avancée. Concernant l'ingénierie technique, la place des agences techniques départementales est mise en avant, de même que la constitution de pôles d'ingénierie territoriale à vocation stratégique en mutualisant les services des différents organismes (collectivités, organismes consulaires, associations, etc.).

En conclusion, ce rapport met en exergue le potentiel des territoires ruraux pour s'inscrire dans une logique de développement économique et social. La place de l'État et son rôle nécessitent d'être repensés et la mutualisation des acteurs est avancée comme un élément déterminant de succès des nouvelles ruralités.

*Globalement, nombre des remarques et préconisations du rapport « Campagne, le grand pari » se recoupent avec les enseignements retenus par la mission à travers les contacts qu'elle a eus avec des élus et les services déconcentrés de l'État.*

## 2. Les visites de départements et de communes

La mission a choisi dès le début de sa démarche de visiter des communes : à partir de la connaissance et des expériences antérieures de ses membres, elle a retenu sept départements représentatifs de situations différentes et pour chacun d'eux, sur la base des données des enquêtes de recensement de l'INSEE, elle a choisi de visiter des communes ayant connu un développement significatif au cours de la dernière décennie. Dans ces départements un échange avec les services des directions départementales des territoires (DDT) en charge de l'urbanisme et de l'aménagement a permis de situer les communes visitées dans le contexte économique départemental.

Toutes les communes visitées ont ainsi enregistré des gains de population, hormis Saint-Pourçain (Allier) qui a fait le choix en tant que chef lieu d'intercommunalité de privilégier les communes « périphériques ». Toutes connaissent une évolution sociologique de leurs habitants (baisse de la part des agriculteurs, hausse variable suivant les situations des habitants faisant des trajets domicile – travail). Le traitement des données recueillies par la mission permet de retenir les données moyennes suivantes : les seniors (60 à 90 ans) représentent un quart de la population en moyenne. Les « 30-59 ans » sont majoritaires avec une moyenne de 45-50% et les jeunes de « 0-29 ans » sont en moyenne 25%. Une grande partie des nouveaux arrivants ont de jeunes enfants et, dans ces communes, les retraités restent relativement peu nombreux parmi les nouveaux arrivants (hormis à Saint-Nazaire dans les Pyrénées-Orientales).

Le coût foncier est en général moins élevé qu'en zone urbaine et constitue l'un des facteurs majeurs d'attractivité, notamment pour les primo-accédants. Les taux de vacance en centre bourg sont pour certaines communes élevés et les communes ont eu recours à l'aménagement de lotissements sauf quelques-unes où les conseils municipaux ont abordé la vacance à bras le corps et ont accompagné chaque nouvel arrivant pour l'installer dans le bâti disponible. La majeure partie des communes sont bien desservies en infrastructures routières, le déploiement du haut et du très haut débits demeure un enjeu.

Deux situations caractéristiques des communes ont été privilégiées par la mission pour son choix :

1- des communes relativement proches d'un pôle urbain, dans une position généralement qualifiée de « troisième couronne » : c'est le cas des communes de Saint-Nazaire et de Villeneuve-la-Rivière dans les Pyrénées-Orientales et proches de Perpignan, de Chassagny dans le Rhône au sud de Lyon, de Saint-Martin d'Abbat dans le Loiret près d'Orléans. Ces communes se sont beaucoup développées avec une pression résidentielle importante qui les transforme en commune « dortoir » où l'animation est faible au cours des jours ouvrables. Par contre, dans ces cas, la mission a relevé la présence de certains services : par exemple, les professions médicales libérales trouvent un intérêt à s'installer dans la périphérie d'un pôle urbain, pour une meilleure qualité de vie et des charges foncières plus basses qu'en centre ville. Ce type de communes est très dépendant des infrastructures de transports et en général, même si des transports publics existent, la part de l'automobile individuelle est encore plus dominante qu'ailleurs sur le territoire. Par la suite les habitants sont très

vulnérables à tous les événements climatiques, accidentels ou aux mouvements sociaux qui affectent les transports collectifs. Dans ces communes, le noyau villageois ancien est investi de manière variable suivant l'implication des conseils municipaux pour le faire vivre, mais ce noyau est en général de taille très réduite par rapport aux développements pavillonnaires qui se sont greffés autour. L'agriculture survit généralement avec des superficies suffisantes mais les exploitants sont peu nombreux (de l'ordre de moins d'une dizaine dans la plupart des communes visitées) et plus que les superficies, ce sont les conditions d'exploitation, l'enclavement des parcelles et la difficile cohabitation avec les populations d'origine urbaine qui pénalisent ces exploitations.

La commune de Chassagny dans le Rhône est apparue intéressante car son développement remonte à une vingtaine d'années, et c'est une commune qui depuis a évolué et s'est équipée en même temps que sa population vieillissait : elle s'apparente dorénavant à un « quartier urbain » correctement équipé.

La commune de Saint-Nazaire présente plusieurs caractéristiques car, outre une population active travaillant à Perpignan, elle est proche de la côte méditerranéenne et accueille des vacanciers ainsi qu'un nombre important de retraités.

La commune des Chapelles-en-Savoie doit être rattachée à cette catégorie : les habitants travaillent majoritairement à Bourg-Saint-Maurice ou dans les stations touristiques voisines et ont choisi cette commune éloignée pour plus de tranquilité, des prix plus bas et une bonne exposition au soleil. Mais si les finances communales sont très limitées, les habitants semblent plus solvables à l'examen de la qualité des chalets traditionnels artisanaux où ils se sont installés, beaucoup plus coûteux que les maisons industrialisées des lotissements des autres communes citées. En outre, ces constructions sont insérées dans le village ou implantées dans une relative continuité. Les habitants semblent également avoir développé une vie sociale locale plus importante qu'ailleurs, sans doute en lien avec leur niveau de vie. Le conseil municipal, attaché au maintien du bar-épicerie économiquement fragile, a choisi de le reconstruire hors du centre et de le mettre en gérance.

2- Des communes plus isolées des pôles urbains dont le développement ne peut être attribué à la proximité d'une zone d'emploi. La commune de Baillestavy est un cas très particulier mais elle est emblématique de cette catégorie : la commune est passée d'une soixantaine d'habitants à cent-vingt en une dizaine d'années, les nouveaux arrivants étant en majorité des actifs dans le domaine de l'élevage. Pour accueillir cette nouvelle population, une seule maison neuve a été construite, les familles réhabilitant prioritairement le bâti existant. Les services sont extrêmement réduits mais la solidarité y joue un grand rôle : trois associations (où le conseil municipal est partie prenante directement ou indirectement) assurent l'accueil, les conseils nécessaires aux nouveaux arrivants et manifestement les activités sociales sont très nombreuses.

Dans le cas d'Isdes dans le Loiret, il est intéressant de noter que la commune s'est développée pour loger dans des conditions agréables des personnes travaillant jusqu'à Orléans (40km) mais que la crise économique a conduit une partie de ceux qui s'y étaient installés à renoncer et à repartir en ville.

Dans cette catégorie, la mission a également visité des communes et des intercommunalités où l'organisation intercommunale est déterminante pour proposer des services aux habitants, avec une répartition organisée ou spontanée des vocations

de chaque commune : par exemple dans l'Allier, la commune de Saint-Menoux a pris un rôle important dans l'accueil des jeunes enfants avant l'âge scolaire. Saint-Pourçain dans le même département, pôle central de la communauté du pays Saint-Pourcinois, s'efforce d'assurer et de maintenir les emplois pour les populations en place ou s'installant dans les communes périphériques. Si une organisation de même nature se dessine entre les communes du Diois, l'opposition entre la communauté et le bourg centre et les concurrences entre villages (pour une cinquantaine de communes) semblent perturber les équilibres. Ailleurs, la mission a ressenti qu'après l'enthousiasme des premières années, l'expérience de l'intercommunalité engendrait des interrogations et le sentiment de perte des prérogatives des communes.

La majorité des communes sont dotées de documents d'urbanisme, principalement des plans d'occupation des sols (POS) transformés en plan local d'urbanisme (PLU), et quelques unes de cartes communales. Les SCoT approuvés sont très rares dans les territoires visités. Mais nulle part, les maires rencontrés n'ont évoqué d'eux-mêmes la planification (POS, PLU, SCoT) comme leur ayant permis de favoriser ou d'organiser le développement (hormis à Saint-Pourçain pour le SCoT), alors que la mission les a toujours interrogés sur les effets de celle-ci. Au contraire, un maire de la communauté du Diois a témoigné de son désarroi : après avoir approuvé dans sa commune un PLU qui encadrait soigneusement les extensions, favorisait la réhabilitation du bâti existant et protégeait le paysage, il a vu les nouveaux arrivants potentiels choisir les communes voisines sans PLU plutôt que la sienne...

Les communes disposent souvent d'équipements collectifs de qualité et investissent aujourd'hui pour le maintien de commerces et de services de proximité, y compris une agence postale (comme à Brinay, Saint-Martin d'Abbat, Saint-Menoux). Les efforts portent depuis plusieurs années sur l'installation de familles pour pouvoir maintenir l'école.

Elles disposent toutes d'un tissu associatif dynamique pour des objets variés, qui souvent sert de vecteur d'intégration dans la commune.

Les principaux interlocuteurs des communes sont les intercommunalités, les conseils généraux et l'État. La région et l'Europe sont éloignées et pour cette dernière les programmes sont mal connus et par suite rarement mobilisés sauf quand les maires en ont connaissance par d'autres mandats.

L'État demeure un interlocuteur important (DDT), et une majorité des maires rencontrés appréhendent la fin de l'ingénierie qu'assurait l'État (assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire - ATESAT). Ces maires reconnaissent généralement disposer de conseils de la part d'un agent de la DDT, mais dénoncent aussi l'absence de moyens de l'État pour les aider.

Les enjeux de la qualité architecturale et de la préservation de l'environnement, en ce qu'elles contribuent à l'identité des communes et à leur attractivité, sont bien pris en compte dans les réflexions, mais la possibilité de disposer d'une assistance [Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), Parc naturel régional (PNR)] est rare.

D'une manière générale :

- la solidarité et la mixité sociale sont citées comme des éléments caractéristiques d'intégration dans près de la moitié des communes. Elles sont le fait d'initiatives privées ou publiques. La vitalité et la diversité du tissu associatif sont une constante dans l'ensemble des communes : il participe de la vie locale et est facteur d'intégration pour les nouveaux arrivants. Les deux communes où le tissu associatif est moins déterminant se caractérisent par une proximité immédiate avec la ville centre pour l'une, par une population en transit et des séjours de courte durée (en moyenne 5 ans) pour l'autre ;
- les maires évoquent le haut et le très haut débits comme un service indispensable mais il n'est pas l'objet d'une forte revendication des populations présentes dans ces communes (cf. sociologie). Sauf exception, les problèmes de desserte numérique semblent marginaux : la demande en très haut débit est plus portée par des acteurs économiques et des acteurs politiques extérieurs aux communes. Toutefois, la singularité des situations géographiques de certaines communes rend la couverture en haut débit comme en téléphonie mobile difficile et susceptible de représenter un handicap pour les résidents (Isdes en ce qu'elle est entourée de forêts, Baillestavy dans la montagne) ;
- la qualité du patrimoine bâti est une préoccupation pour la majorité des maires rencontrés qui souhaitent éviter la standardisation mais soulignent les difficultés à parvenir au respect de l'identité architecturale ;
- la plupart des communes sont dotées d'équipements collectifs en nombre et de qualité et disposent de services publics ou/et privés grâce à un apport d'investissement communal.

Les points faibles constatés concernent principalement :

- l'absence d'une politique d'accueil. Pour une part les communes visitées, disposant d'atouts en termes d'attractivité, n'ont pas besoin de recourir à des politiques spécifiques pour accueillir de nouvelles populations. Certaines ont même abandonné des initiatives conduites en la matière par le Pays telle Méreau dans le département du Cher. Cette constatation ne saurait être généralisée ;
- la vacance de logements en centre-bourg est fréquente et constitue un défi à relever pour éviter, d'une part, la désertification et, d'autre part, un étalement urbain pénalisant en termes d'artificialisation des sols, de finances communales (voirie, réseaux, services), d'agriculture (surface agricole utile et accessibilité aux terres), d'environnement et de risques naturels. Les raisons de cette vacance sont de plusieurs ordres. Parmi les motifs récurrents figurent l'inadaptation des logements aux nouvelles exigences des familles, l'absence de mise aux normes énergétiques et de travaux de confort, la présence de maisons mixant les activités commerciales ou artisanales avec l'habitat, nécessitant une reconfiguration complète et coûteuse de la distribution des espaces. Enfin, nombre de maisons ou de logements sont peu accessibles car situés dans des centres de bourg étroits, mal éclairés naturellement, sans possibilité de stationnement à proximité ;

- le tourisme ne constitue pas un enjeu économique significatif pour ces communes qui sont composées en majorité de résidences principales ;
- le covoiturage organisé ou le transport à la demande demeurent minoritaires, voire marginaux et ne constituent pas, d'après les maires, une exigence forte de la population plus soucieuse de l'offre de transport scolaire.

Au final, les communes sont accessibles (sauf Baillestavy dans les Pyrénées-Orientales), dotées d'équipements variés et relativement récents, disposent de foncier à des coûts abordables et compétitifs, d'une fiscalité attractive par rapport aux centres urbains et offrent surtout une qualité de vie reconnue.

Les agriculteurs deviennent minoritaires (extension et regroupement des exploitations) et cette évolution génère un changement social des populations dominantes.

Les nouveaux arrivants choisissent la qualité de vie, s'appuient sur des marchés de niche (internet, artiste, médecines non conventionnelles...). Ce sont des actifs, beaucoup de jeunes couples privilégient les prix intéressants du foncier, ce sont également des cadres supérieurs choisissant le télétravail, enfin quelques seniors. Les étrangers (retraités et actifs plutôt d'Europe du Nord) investissent dans le tourisme avec des gîtes, des maisons d'hôtes ou reprennent des commerces, voire des exploitations agricoles comme à Saint-Menoux dans l'Allier.

Les maires ont de nouveaux combats à mener. Après la vague des équipements collectifs (salles polyvalentes, équipements socio-culturels, sportifs, scolaires), de nouvelles priorités émergent notamment autour de la santé - la lutte contre le désert médical - et du maintien de commerces (acquisitions de bâtiments pour accueillir une boulangerie, l'agence postale, un café, un restaurant, une supérette...).

Ces évolutions devraient être prises en compte pour éviter une nouvelle ligne de fracture comme celle qu'ont connue certains quartiers périphériques des villes et des banlieues.

### 3. Des échanges avec d'autres partenaires

La mission a rencontré, indépendamment des visites dans les communes, les associations d'élus pour recueillir leur point de vue sur le développement des petites communes, leurs atouts et leurs difficultés et connaître les travaux qu'elles ont menés.

*En conclusion de ces entretiens, la mission a retenu cinq points :*

1- le décalage rapporté par ces interlocuteurs entre le ressenti des territoires denses et celui des moins peuplés, avec pour les habitants de ces derniers un sentiment réel d'abandon de la part des acteurs qui nuit à la capacité de monter des projets et à « se prendre en main ». Ce constat est partagé par le groupe des « nouvelles ruralités » de l'ADF qui émet la volonté d'y répondre et d'en relever le défi ;

2- une absence ou une faible appréhension de l'évolution des services offerts aux publics et des réponses à apporter aux nouveaux arrivants, malgré une conscience des changements induits par ceux-ci en termes de mode de vie. De fait, une dynamique faible, balbutiante ou diffuse est mise en place pour répondre aux nouveaux enjeux des territoires ruraux, mais elle se heurte aux réalités économiques ;

3- un certain conformisme dans la critique de l'État et une sorte de schizophrénie à son égard en alternant rejet et demande. Ces postures traduisent vraisemblablement le besoin d'un repositionnement de l'État tant dans ses missions que dans l'organisation de ses services ;

4- les élus municipaux attendent un accès possible à une ingénierie forte de l'État. Ce point de vue n'est pas partagé par le représentant des « nouvelles ruralités » qui promeut le rôle des agences techniques départementales en la matière. Ces discours opposés témoignent d'un côté de l'intérêt de la généralisation de ces agences, dont la création est rendue possible depuis les premières lois de décentralisation, mais d'un autre côté elles illustrent la défiance des élus vis-à-vis de structures dépendant de collectivités supra-municipales ;

5- les dynamiques territoriales, comme les potentialités des zones rurales appelées à évoluer avec un regain de population, telles qu'évoquées par les sociologues, ne sont pas ressenties comme telles par les représentants des communes, à la différence du discours du représentant des départements. La demande de nouveaux services par les retraités, par des travailleurs indépendants en quête de nouveaux lieux de vie, par les personnes partageant leur semaine entre deux sites, n'est pas perçue comme prégnante. Un décalage subsiste entre l'évolution comportementale des citoyens et les responsables locaux qui ne l'ont pas encore intégrée. Ce décalage risque de provoquer de nouvelles fractures au sein même des territoires ruraux, entre ceux qui auront pu ou su apprêhender ces évolutions en développant de nouvelles logiques de projet, et ceux qui resteront sur des schémas dépassés. De ce point de vue, le discours tenu par le représentant des « nouvelles ruralités » prend en compte ces enjeux.

La mission a également eu des échanges avec les représentants des partenaires susceptibles d'apporter aux communes des moyens ou des appuis pour leur développement : ce sont les **agences techniques départementales** (ATD), de plus en plus nombreuses sur le territoire et proposant aux communes des prestations variées

suivant les départements, allant de l'assistance administrative et informatique aux conseils et à l'ingénierie de montage de projet : la mission a également relevé l'existence d'une agence régionale en Limousin, de même qu'en Auvergne avec l'agence régionale de développement et d'aménagement des territoires (ARDTA) : ces organismes seraient ainsi adaptés à l'évolution des institutions territoriales en cours de débat.

La mission a relevé l'action des PNR, au travers des chartes qui fédèrent les communes qui y adhèrent et par la présence territoriale que les équipes techniques assurent ensuite auprès d'elles. Les CAUE apportent également parfois des appuis aux communes pour le montage d'opérations et l'assistance à maîtrise d'œuvre : ils sont toutefois dans une posture prudente vis-à-vis du secteur privé qui ne manque pas d'évoquer une concurrence déloyale.

Enfin, la mission a assisté au colloque des « Nouvelles Ruralités » du 5 juin 2013 à Vichy et a participé au colloque annuel du « **réseau rural français** » qui témoignent de la vitalité de ce réseau composé de communes et d'associations, soutenu par la DATAR (CGET) et le ministère en charge de l'agriculture, sans que les services territoriaux du MEDDE et du MLET y soient associés ni même informés.

## **4. Les enseignements de l'audit**

Malgré les limites liées à la nature d'une étude qui ne peut être exhaustive, la mission a retiré quelques enseignements généraux au terme de sa démarche. Elle a dégagé deux niveaux de recommandations : certaines s'adressent directement aux services du MEDDE et du MLET et nécessitent l'impulsion d'une instruction de l'administration centrale. D'autres relèvent davantage de l'organisation institutionnelle dans les territoires, mais les services territoriaux de ces ministères peuvent, aux côtés des préfets, favoriser leur mise en œuvre.

L'audit n'avait pas pour objet de promouvoir le développement des communes et l'augmentation de leur population : en revanche, que les communes se développent par suite de facteurs externes ou par suite d'une volonté municipale, la mission estime nécessaire que les petites communes, dont les ressources sont modestes par rapport aux pôles urbains, puissent bénéficier des aides et appuis leur permettant d'offrir aux habitants un cadre de vie digne et des services suffisants, sans pour autant se placer en contradiction avec les politiques nationales prioritaires, telles que la lutte contre l'étalement urbain ou la protection des paysages.

Les petites communes qui se sont développées au cours des dix dernières années n'offrent pas toutes des conditions de vie ni un cadre harmonieux aux nouveaux habitants : les unes, par suite d'une proximité relative d'un pôle d'emplois, ont davantage subi le développement et leurs conseils municipaux n'ont pas toujours eu les moyens de l'accompagner en faisant en sorte que soient assurés sur place les services et les équipements nécessaires, qu'ils soient publics ou privés (écoles, équipements culturels et sportifs, équipements de santé, commerces de proximité...).

D'autres, parmi les communes visitées, dans des territoires sans atouts économiques, témoignent d'un fort dynamisme, d'une organisation sociale riche ou d'aménagements harmonieux. Dans la plupart des cas, c'est l'investissement personnel, la débrouillardise et le réseau de relations de membres du conseil municipal, fréquemment relayés par des associations locales, qui ont permis de remédier au handicap financier, au manque de moyens d'ingénierie et à l'isolement de ces communes. Il est fort improbable que ces conditions favorables se reproduisent dans toutes les petites communes métropolitaines et la réflexion de la mission a porté sur les dispositions et les aides que l'État pourrait apporter, directement et indirectement, aux communes pour qu'elles puissent accueillir au mieux de nouveaux habitants.

La mission s'est placée dans la géographie administrative des années 2010 et de la diminution des implantations territoriales des services de l'État. Ainsi, ses recommandations, plutôt que de proposer l'intervention directe de ces services, visent à les inciter à utiliser les relais administratifs et techniques disponibles et à animer les réseaux d'intervenants potentiels, à réorganiser et adapter leurs politiques suivant leurs moyens et les conditions particulières de chaque territoire.

## 4.1. Une connaissance et un suivi insuffisants de l'évolution des territoires peu denses

La révolution industrielle a engendré dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle un développement important des villes au détriment des campagnes qui se sont désertifiées. À partir des années cinquante, avec l'exode rural, les villes ont été le lieu du développement de l'économie et de l'urbanisation tandis que la campagne était peu à peu un espace en déshérence : la mécanisation puis les difficultés de l'économie agricole ont renforcé ce mouvement.

Depuis une dizaine d'années, le phénomène s'est en partie inversé et dans le territoire métropolitain, les petites communes voient croître leur population. L'examen des croissances communales par département montre qu'il s'agit pour une part de la continuation de l'étalement de l'habitat sur une « troisième couronne » autour des pôles urbains. Ailleurs, les petites communes isolées voient encore leur population stagner sauf quelques rares communes qui se développent en raison d'un accueil particulier, d'une qualité de vie, de conditions économiques favorables qu'elles offrent à leurs habitants et c'est ce que ces observations ont montré à la mission. Ce mouvement est mal connu et peu analysé par les services de l'État en charge de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Pourtant les quelques situations examinées montrent des interférences avec les politiques nationales, en premier lieu l'aménagement du territoire mais aussi les politiques du logement ou des transports.

A l'occasion de ses visites dans les départements, la mission a rencontré des représentants des services territoriaux, généralement des directions départementales des territoires (DDT), qui ont parfois découvert à cette occasion les particularités de développements communaux dans leur département. Certains ont été interpellés par le regard de la mission et ont affiché leur volonté d'approfondir l'analyse de ces phénomènes.

### Une meilleure compréhension de l'évolution des territoires :

Pour développer la pratique indispensable au pilotage des politiques d'urbanisme et pour nourrir le « dire » de l'État, la mission estime que la démarche d'analyse des développements communaux doit être promue au niveau national par l'administration centrale : direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Pour les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et DDT, une simple lecture des résultats d'enquête de l'INSEE est suffisante pour détecter les tendances et particularités éventuelles ; des travaux du CEREMA devraient assurer un référentiel et le support des analyses locales. De même, les organismes de recherche tel le plan urbanisme, construction, architecture (PUCA) doivent contribuer par des appels d'offre ciblés à la meilleure connaissance des évolutions territoriales à l'œuvre sur le territoire métropolitain. De tels travaux doivent compléter ceux conduits par la DATAR/CGET au titre de l'observatoire des territoires et par les établissements sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture [Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), INRA].

A partir de ces travaux, les services territoriaux doivent être armés pour suivre et comprendre les situations communales dans les territoires pour lesquels ils ont compétence. Ces travaux ne doivent pas seulement porter sur les seules formes

urbaines produites mais aussi sur les caractéristiques socio-économiques des situations communales qui éclairent leur développement.

*1. L'administration centrale doit apporter aux DREAL et DDT les moyens pratiques de suivre le développement des communes et leur typologie à partir des enquêtes de recensement de l'INSEE. A cet effet, elle doit mobiliser le CEREMA pour constituer les référentiels nécessaires à l'agrégation des données produites au niveau départemental et pour amplifier les travaux sur la compréhension des évolutions communales, des mécanismes en jeu et de leurs conséquences pour l'aménagement de l'espace et les faire coordonner avec les autres travaux de recherche et d'observation contrôlés par les établissements publics de l'État (IRSTEA). Le PUCA doit lancer des appels d'offres de recherche pour développer l'analyse et la connaissance des territoires ruraux.*

## **4.2. L'action publique n'est pas toujours déclinée à la bonne échelle**

Les institutions locales connaissent de multiples évolutions depuis plusieurs années. De l'avis de certains maires, « l'hyper-centralisation » a fait place à une « hyper-décentralisation ». La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles reconnaissant le fait urbain avec l'affirmation des métropoles a introduit de nouveaux dispositifs qui impactent l'organisation territoriale, de même que les projets de loi portant clarification des compétences des collectivités et portant sur la fusion des régions risquent d'accroître cette évolution. Les maires rencontrés ont souligné le besoin d'une pause dans les transferts de compétences s'agissant des rapports entre l'État et les collectivités territoriales d'une part, et entre celles-ci d'autre part, afin de permettre aux dispositifs nécessaires de se mettre en place, de se roder et d'assurer la lisibilité du « qui fait quoi ».

La demande des usagers de bénéficier de nouveaux types de services publics ou privés s'accentue avec l'exaspération montante à l'égard de la complexité du système administratif : pour les administrés, l'organisation territoriale est illisible comme elle l'est parfois pour les élus eux-mêmes : cela a aussi été souligné par une partie des acteurs rencontrés. Il s'y ajoute une position affirmée par les interlocuteurs locaux qui prônent le maintien des (petites) communes, en tant qu'échelon administratif de proximité, relais entre le citoyen contribuable et usager, les élus et une partie des services publics. Ainsi, la commune demeure la « cellule de base » qui structure la société française. De tous les maires rencontrés, y compris pour ceux d'entre eux qui président la communauté de communes, pas un n'envisageait la disparition de sa commune, que ce soit par fusion, volontaire ou non, ou suppression. Pour le citoyen, si la commune et l'État restent des institutions claires, les compétences des niveaux intercommunal, départemental, régional auxquels s'est ajoutée l'Union européenne, constituent dorénavant un véritable « maquis » administratif et politique. Tous les maires rencontrés ont affirmé l'importance du rôle et des fonctions encore joués par la mairie auprès des administrés quelles que soient l'intensité et la variété de ceux-ci. La notion de service de proximité demeure et suit l'évolution de la demande et des pratiques

citoyennes. Les services vont ainsi des missions traditionnelles (eau, assainissement, école...), aux informations pratiques sur la commune, aux questions de la vie quotidienne, en particulier pour les nouveaux arrivants qui parfois décident leur installation à la suite de l'accueil et des informations reçus. Si la commune demeure, en tant que territoire, le lieu d'appartenance, la mairie reste le point fixe de la présence du service public, le référent d'identification et d'adhésion aux communautés nationale et locale, du moins dans les communes visitées.

S'agissant de la multiplication des niveaux d'intervention et des interlocuteurs publics, d'une manière générale, le département et la communauté de communes sont les interlocuteurs et les partenaires naturels et traditionnels des communes. Pour les petites communes visitées, la région est considérée comme un niveau inexistant ou inaccessible, avec un fonctionnement complexe, perçu comme technocratique, sans référents administratifs, ni élus identifiés ou de proximité. Ce sentiment est sans doute suscité par le mode de fonctionnement de certaines régions qui font transiter leurs interventions par les intercommunalités ou les pays. Sur ces derniers, transformés en « pôles d'équilibre territoriaux et ruraux » par la loi du 27 janvier 2014<sup>5</sup>, les opinions divergent : ce sont des structures perçues soit comme peu opérationnelles pour les territoires, soit comme des « sas » pour bénéficier des subventions des régions (contrats de territoires) ou de l'Europe (programme Leader), au titre de l'aménagement du territoire. Pour les maires rencontrés, les pays ne sont plus utiles.

S'agissant de l'État, le paradoxe persiste sur son rôle et sa place. Tout en étant critiqué de façon récurrente par les élus locaux, sa présence territoriale et son intervention sont sollicitées et regrettées. Cette « redécouverte » de l'État par les élus que la mission a rencontrés est générale, hormis pour l'un d'entre eux, par ailleurs président d'une communauté de communes. Les maires reconnaissent unanimement l'utilité et le soutien apportés (parfois au passé, les DDT n'ayant plus de correspondants territoriaux ressentis comme réellement disponibles) par les services et principalement les DDT. La garantie de neutralité de l'État a été évoquée par plusieurs des interlocuteurs de la mission.

Le désengagement de l'État sur l'ingénierie et l'ATESAT en particulier engendre un trouble sur l'opportunité de l'intervention des intercommunalités en la matière : une inquiétude se dessine de plus en plus devant la constitution de « féodalités ». Une défiance des élus municipaux a été observée à l'égard des groupements de collectivités supra-communautaires, notamment vis-à-vis des intercommunalités. Le « verrouillage clientéliste et l'esprit partisan » sont soulignés.

Au sein des instances nationales des élus locaux, les reproches faits à l'État concernent plus la réduction des dotations ou des décisions prises unilatéralement qui impactent les finances locales, que les services qu'il peut rendre sur les territoires. Les maires rencontrés demandent plus de solidarité et d'équité territoriale. Ces demandes apparaissent en raison de la conjoncture financière mais également du fait d'une évolution structurelle du monde rural qui milite dorénavant pour une reconnaissance de la solidarité qui aurait bénéficié jusqu'ici en priorité aux zones urbaines. Cette revendication se fonde sur un sentiment d'exclusion des territoires ruraux et de leur population, dans un contexte qui bénéficierait aux populations urbaines fragiles alors même qu'elles disposent déjà de services dont ne disposent pas ou plus les ruraux. Cette attente est renforcée dès lors que la demande évolue en raison de gains de

---

<sup>5</sup> Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPAM » ou « loi MAPTAM »

population en provenance des centres urbains. À ce sentiment d'être des relégués de la modernité s'ajoute celui d'une absence de reconnaissance et de prise en compte du potentiel que recèlent les territoires ruraux pour participer et contribuer au développement de la nation et des services qu'ils apportent aux populations urbaines (production agricole, espaces de loisirs).

### **La nécessaire clarification des compétences et la liberté d'agir...**

L'accroissement des compétences des intercommunalités, la mise en réseau ou la mutualisation de certains services tels l'ingénierie, alors que les intercommunalités comme l'offre privée n'ont pas suivi, ont été signalés de façon récurrente comme des facteurs pénalisants. La compétence « aménagement du territoire » est, de fait, confiée aux villes centres, majoritaires dans les institutions correspondantes, et l'intercommunalité est vécue par certains interlocuteurs comme un « déshabillage » des territoires. « Nous sommes les commentateurs de notre avenir et non plus les acteurs des territoires », n'a pas hésité à déclarer l'un des maires rencontrés.

A l'inverse, les maires sont unanimes à demander la spécialisation des compétences respectives des régions et des départements, au nom de la simplification et de l'amélioration des relations entre collectivités, pour faciliter l'exercice de leur mandat et leur permettre d'assurer le relais de proximité auprès des administrés. Les maires rappellent également la nécessité que l'intérêt communautaire fasse bien l'objet d'une libre définition par eux-mêmes : pour eux, il n'existe pas de réponse uniforme aux différents besoins. Les élus « ne demandent pas plus d'égalité, mais plus d'équité entre les territoires avec un État qui assure un service d'homogénéité de l'action nationale », comme l'a déclaré Jean-Paul Dufregne, président du conseil général de l'Allier et initiateur du groupe des nouvelles ruralités à l'ADF. Les découpages administratifs entre cantons et intercommunalités génèrent trop de complexités tant pour les élus que pour les administrés et usagers. Ainsi a été cité à la mission le cas dans lequel le centre social relève du département, la petite enfance de la communauté de communes et un relais d'assistance maternelle d'une association. La multiplication d'intervenants, répondant chacun à ses propres règles, nuit à l'efficacité et à la lisibilité du service à l'usager. La mission a, dans les territoires visités et dans ses contacts avec les acteurs locaux, ressenti fortement les différences de situation comme les envies des communes de « faire autrement », sans avoir la capacité d'agir faute non pas tant de moyens financiers que de possibilités institutionnelles.

### **Des tutelles qui ne disent pas leur nom...**

Des communes qui acquièrent des bâtiments pour les destiner à des activités commerciales et artisanales, à des équipements communaux ou à des logements locatifs pour assurer l'accueil de nouveaux foyers sont menacées par le contingentement des subventions du département et des contraintes financières pouvant bloquer leurs initiatives. Sur les normes, plusieurs maires ont indiqué, s'agissant du bâti, que « l'État ne donne rien, mais exige tout ». Pour la rénovation du bâti ancien, il a été rapporté à la mission les reproches faits aux coûts de réhabilitation supérieurs à la moyenne, alors que ces surcoûts répondent à la volonté de respecter « l'identité villageoise » et d'éviter la standardisation du bâti... Ces remarques posent la question des effets qu'auront demain le caractère prescriptif et la portée réglementaire des schémas.

## **Et le sentiment de nouvelles étapes de la décentralisation accroissant la mise à l'écart des petites communes...**

La reconnaissance des métropoles comble une lacune des lois de décentralisation en s'intéressant au phénomène urbain qui concentre 80% de la population et n'occupe que 20% du territoire. Mais, à travers les exemples analysés, s'est exprimé le sentiment de l'**absence de stratégie de l'État en matière d'aménagement et de développement du territoire rural**.

Dans ce cadre, la mutualisation entamée des agences d'urbanisme avec les petites villes et les territoires ruraux est un enjeu d'intérêt général. Hors du champ concurrentiel, leurs missions pourraient concerter aussi bien le conseil que le portage de projet pour permettre de traiter de façon solidaire des problématiques communes sur des fonctions stratégiques comme la production et la distribution d'eau, le ramassage et le traitement des déchets, les transports, le développement économique, la mise en œuvre de plans collectifs tels les plans de prévention des risques naturels (PPRN), les plans communaux de sauvegarde (PCS), etc...

La création des métropoles et des pôles métropolitains est source d'inquiétudes pour les petites communes, qu'elles se situent à proximité ou non : leur place dans la gouvernance des nouvelles entités n'est pas assurée, ni les relations et services dont elles pourront bénéficier, ni les sujétions qui leur incomberont. Une « charte » de territoire devrait être mise au point pour définir la répartition des rôles, rassurer les communes et assurer une mutualisation des services. Par ailleurs, la mise en place des métropoles générera la nécessité d'une réorganisation des missions, des services et des emplois dans les administrations déconcentrées de l'État : il est donc important que les territoires périphériques puissent disposer d'appuis et de lisibilité sur les apports qu'ils pourront attendre de la part des services déconcentrés de l'État.

2. *Prévoir que les métropoles et pôles métropolitains élaborent une charte territoriale, pour définir la gouvernance entre la métropole et les territoires ruraux de proximité d'une part et les relations et les services mutualisés par la métropole ou les pôles métropolitains envers les territoires ruraux d'autre part.*
  
3. *Optimiser au sein des intercommunalités la répartition des rôles et des services avec les communes. Les intercommunalités doivent accroître leur potentiel de mutualisation en termes de services aux communes et de services aux usagers sans mettre en péril les garanties de proximité.*

### **4.3. L'urbanisation s'étale et se banalise, sans stratégie pour le logement dans les petites communes**

Le scénario tendanciel des formes d'aménagement et de développement des petites communes est la multiplication de lotissements ou tout au moins, au coup par coup, la construction de maisons neuves sur les terrains périphériques du village ou du bourg : c'est la réponse facile à la demande sociale dominante d'une maison individuelle pas chère, disposant d'un jardin. Il apparaît que les documents de planification, qui à partir des premiers POS (institués par la loi d'orientation foncière de 1967) qui devaient

assurer « la lutte contre le mitage » puis les PLU encadrés par des SCoT, bientôt relayés par des PLUI pour stopper l'étalement urbain, ne produisent pas de ce point de vue les effets escomptés :

**- des documents d'urbanisme à action lente** : d'une part, le document de planification n'est que le cadre dans lequel doivent s'inscrire les nouveaux projets : son effet ne sera donc effectif qu'à long terme, à condition que des projets de construction voient le jour : rapporté au rythme moyen de développement d'un village cela peut représenter une dizaine d'années pour une zone d'urbanisation nouvelle répondant à une demande importante mais, pour le renouvellement d'un quartier existant ou d'une rue habitée, le projet défini dans le plan d'urbanisme pourrait n'aboutir qu'à une date beaucoup plus lointaine, à condition que le document d'urbanisme ne soit pas révisé avant cela sur la base d'un nouveau projet d'aménagement et de développement durable (PADD).

**- des documents d'urbanisme permis et dépassés** : la mission a relevé que les documents d'urbanisme en vigueur dans certaines des communes visitées avaient un retard sur les dernières dispositions législatives et réglementaires : ces documents autorisaient ainsi l'extension des communes bien au-delà de la tache urbaine existante. S'agissant d'une réglementation de l'urbanisme dont l'application ne peut être mécanique, et pour les communes sans document d'urbanisme, la possibilité de déroger à la continuité de l'urbanisation sur la base d'une délibération motivée (notamment article L 111-1-2, 4° du code de l'urbanisme) a permis des extensions communales qui a posteriori peuvent être qualifiées d'étalement urbain ou de mitage.

Il est important que les services déconcentrés de l'État, sous l'autorité des préfets, veillent à ce que de nouveaux documents d'urbanisme ou leur révision ne puissent autoriser des développements de zones d'urbanisation en extension des villages permettant plus de vingt ans de nouvelles constructions suivant le rythme constaté des demandes de constructions neuves. La mission retient aussi de ces constats que *la planification seule ne permet pas de remédier à l'étalement urbain*.

Parmi les communes visitées, certaines témoignent de l'installation des nouveaux arrivants prioritairement dans les constructions vacantes, situées généralement dans le centre des bourgs (Brinay dans le département du Cher, Baillestavy dans les Pyrénées Orientales) : dans ces exemples, l'accueil et les aides du conseil municipal ou d'associations relais semblent avoir été les éléments qui ont permis le déclenchement de ces pratiques. Une telle politique a été plus formalisée par le dispositif mis en œuvre dans le village des Voivres dans les Vosges (témoignage du réseau rural français) : la commune s'est portée acquéreuse de toutes les maisons abandonnées du village et les a ensuite proposées aux nouveaux arrivants suivant une formule avantageuse de location-vente, les chargeant de remettre la construction en état. Par la suite, les qualités d'un village ancien occupé et vivant produisent un effet d'entraînement pour d'autres installations. La mission a également relevé une pratique répandue de lotissements communaux, de qualité urbaine variable, pour lesquels les conseils municipaux acceptaient de prendre en charge une partie des coûts d'équipement (acquisitions ou travaux) pour réduire la charge foncière et favoriser ainsi l'installation de jeunes ménages et permettre ensuite le maintien de l'école : mais cette formule, socialement intéressante, ne préserve pas les centres des bourgs ni les villages anciens.

Les services territoriaux en charge de la politique du logement doivent être en capacité d'analyser les situations, de conseiller les communes sur les démarches adaptées et les prestataires à mobiliser. Ils doivent s'appuyer chaque fois que possible sur les départements et les intercommunalités pour relayer ces politiques. Ils doivent ainsi faire de la lutte contre la vacance un enjeu des politiques publiques de l'État et le faire apprécier par les collectivités territoriales pour permettre la reconquête des territoires, éviter l'étalement urbain et l'artificialisation de sols, maintenir l'identité territoriale, lutter contre la standardisation des campagnes et améliorer l'habitat. Cet enjeu de réinvestissement sur le bâti ancien s'accompagne d'une pédagogie sur la transition énergétique, certains bâtiments anciens étant susceptibles de fournir de meilleures performances que les logements réalisés dans les années soixante à quatre-vingts, et pouvant donc répondre aux besoins de populations modestes. Dans cette perspective, la mission recommande une meilleure articulation entre les initiatives proposées par le CGET et l'ANAH et leur portage par les services territoriaux du MEDDE et du MLET : le programme en cours de lancement pour la revitalisation des centres des bourgs est une démarche vertueuse pour soutenir les politiques communales et il nécessitera la plus grande synergie entre les services de l'État et les établissements publics qui interviennent sur le territoire. En outre, à l'étude et à la mise en œuvre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) en secteur rural devraient être associées des mesures d'accompagnement pour rendre l'opération incitative et le logement attractif (équipements, transports, espaces publics).

- La mission suggère que soient revues les dispositions d'expropriation des logements vacants (du fait par exemple de l'absence de règlement de succession au terme de plusieurs années). La possibilité pour les intercommunalités de recourir à la taxe sur les logements vacants en abaissant le seuil de population ne semble pas devoir être retenue car elle généreraient quantité d'exemptions, la vacance étant rarement voulue par le propriétaire, mais plutôt subie. Il serait cependant utile qu'au niveau intercommunal un dispositif incitatif, s'ajoutant éventuellement aux aides de l'ANAH, favorise la mise aux normes de confort des logements et leur occupation.
- Les programmes locaux de l'habitat, obligatoires « dans les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants, dans les communautés d'agglomération, dans les métropoles et dans les communautés urbaines » (code de la construction et de l'habitation, article L 302-1), sont des outils également pertinents à l'échelle de pays ou de cantons ruraux. Il ne dépend que des intercommunalités de les engager pour aider à la définition de stratégies coordonnées de lutte contre la vacance dans l'habitat ancien.
- Enfin, la mission suggère le renforcement des moyens de conseil et d'intervention par préemption des établissements publics fonciers de l'État ou locaux, en appui aux petites communes : ce serait un atout supplémentaire pour permettre l'aménagement des centres-bourgs en procédant à des actions de « curetage », de remembrement foncier sur le parc le plus dégradé, et accompagner d'autres actions de valorisation du parc de logements.

4. *Les services de l'État, à l'occasion de la mise au point de l'avis sur les PLU soumis à la signature des préfets, doivent proposer des avis défavorables aux dispositions autorisant plus de vingt ans de nouvelles constructions suivant le rythme du développement de la commune concernée.*

5. *Les services de l'État doivent coordonner et amplifier la lutte contre la vacance en milieu rural, aider les collectivités locales à s'y investir en leur montrant les enjeux ; ils doivent mobiliser les dispositifs et les acteurs publics (ANAH, ADEME, bailleurs sociaux, établissements publics fonciers) et faciliter la synergie des interventions auprès des communes. Un dispositif incitatif pour réduire le nombre de logements vacants devrait être recommandé à l'échelle des intercommunalités.*

#### 4.4. Les réponses aux services à la population absents ou inadaptés

Du fait de l'isolement de certaines communes, du petit nombre d'habitants permanents ou de leur utilisation des services du pôle urbain où ils ont leur emploi, les services à la population se sont raréfiés : l'école, la poste, les services médicaux, les commerces de proximité ont peu à peu disparu. Les services de transports sont, eux aussi, de plus en plus restreints, l'insuffisante couverture par ces services rend ainsi par exemple le maintien des personnes âgées dans leur domicile très aléatoire, voire impossible. Des évolutions rapides sont constatées sur certains territoires (au-delà des communes visitées, généralement dynamiques) : baisse démographique, vieillissement de la population, « turn-over » important lié aux parcours résidentiels ou aux mobilités professionnelles. Ces évolutions rendent particulièrement difficiles les adaptations et la mise en place de nouveaux services maintenant demandés par les citoyens dans les communes rurales comme dans les villes.

La mission, au cours de ses visites dans les communes, a constaté qu'elles avaient pu maintenir un niveau supérieur de service. Dans certains cas, l'appartenance de la commune à un pôle urbain ou à une communauté de communes importante lui permet de bénéficier de nombreux services mutualisés. Ailleurs, ce sont des démarches municipales ou associatives qui expliquent le maintien des services nécessaires à la population ou l'organisation de solutions palliatives.

- La démarche la plus courante est **la mise à disposition de locaux communaux** à des professionnels suivant différentes modalités (régie, bail...) pour une épicerie, un café-restaurant, un cabinet médical ou... une antenne postale : une telle pratique, très courante parmi les cas étudiés, est généralement viable mais n'est pas sans écueils (mauvaise gestion, clientèle insuffisante, revendication par le prestataire d'une rémunération complémentaire) : de nombreux cas de conflits ou de difficultés latentes ont également été cités à la mission qui montrent la nécessité d'un suivi et d'un contrôle attentif de la part du conseil municipal pour en assurer la viabilité et la pérennité.

- La démarche qui revient ensuite est **la spécialisation de chaque commune dans une intercommunalité** : cette formule est sans doute appelée à se développer mais

elle a le défaut de laisser à la charge des habitants un déplacement dans une commune voisine pour certains services. Ce principe de répartition a été mis en œuvre depuis longtemps pour les regroupements pédagogiques mais il est sans doute appelé à se développer de manière plus organisée dans le cadre des nouvelles compétences des intercommunalités : une commune de l'Allier visitée avait ainsi pris en charge tous les services de la petite enfance (pré-scolaire). Dans d'autres exemples, le bourg centre de l'intercommunalité concentrerait les services pour les communes résidentielles périphériques.

Pour la mission, le maintien des services de base sur les territoires est déterminant (avec l'emploi et le logement) pour conserver la population en place, sinon permettre son développement : toutes les communes visitées ont maintenu ou créé une offre minimale de service. Il est donc important d'aider les collectivités à maintenir les services : pour les démarches ci-dessus relevant d'une initiative municipale, les conseils des services de l'État peuvent être utiles aux communes, parfois démunies.

- La troisième formule que la mission a rencontrée est **l'organisation par les habitants eux-mêmes de solutions coopératives** : organisés en association, avec ou sans l'appui de la municipalité, les habitants inventent des solutions collectives : l'exemple le plus fréquent est le covoiturage ou l'organisation des courses à tour de rôle mais se multiplient aussi de plus en plus les échanges « démonétarisés » et le troc. Par contre, la mission a relevé que les tournées organisées par les commerçants, autrefois très développées, sont devenues rares : cette formule est aujourd'hui économiquement fragile, le renchérissement des carburants se répercutant sur le prix des produits, ainsi que le temps passé.

Ces solutions associatives sont un palliatif mais représentent parfois la seule réponse économiquement réaliste face à l'isolement : il peut donc être utile à la puissance publique d'y apporter un soutien en vérifiant les conditions d'indépendance et d'ouverture à tous du dispositif, dans le respect des limites de l'intervention publique. Sans avoir les compétences juridiques spécifiques ni la possibilité pratique d'intervenir dans ces domaines, les services déconcentrés du MEDDE doivent pouvoir conseiller les communes dans l'organisation des services nécessaires à la population sur place ou par une offre de transports adaptée : c'est ce que la mission a pu mesurer dans les communes visitées les plus dynamiques. Cette nouvelle organisation est à dimensionner suivant les enjeux locaux et il est important de diffuser les méthodes d'analyse des besoins et des moyens financiers pour éviter les erreurs coûteuses.

Les « **maisons de services publics** » sont une réponse adaptée pour la plupart des missions relevant de l'État et des collectivités et les services du MEDDE doivent y apporter leur contribution (par exemple, pour l'application du droit des sols quand ils en ont encore la charge). Le rôle de ces lieux pourrait également être étendu pour devenir des relais d'information des citoyens : une mairie offre parfois des conditions d'accueil limitées dans le temps et des locaux restreints et la maison de service public pourrait le cas échéant présenter les dossiers soumis à enquête publique et accueillir les permanences du commissaire enquêteur.

Les productions agricoles des territoires ruraux sont fragilisées par des circuits économiques longs et complexes et des intermédiaires qui prélèvent des marges importantes sur les prix de vente et asphyxient les producteurs : l'organisation de circuits courts au niveau local permet de remédier au moins partiellement au phénomène comme dans certaines communes visitées et les DDT par leur relation

avec la profession agricole peuvent favoriser ces pratiques, dans le cadre d'une économie sociale et solidaire et avec le bénéfice d'une meilleure qualité des produits échangés.

Concernant les transports publics, qui relèvent à l'heure actuelle de la compétence des collectivités régionales et départementales, celles-ci mettent en place fréquemment des solutions adaptées pour des groupes de population isolés : le transport à la demande, l'accès des adultes aux transports scolaires sont en général des réponses adaptées aux situations difficiles. Quand se superpose un périmètre de transport urbain, une bonne articulation entre les diverses autorités organisatrices de transport est indispensable. L'usager doit être alors placé au cœur de l'organisation mise en place pour permettre l'efficacité et la lisibilité de l'offre. Le schéma régional de l'intermodalité figurant dans la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles devra prendre en compte ces préconisations. Les DDT et les DREAL ont conservé des compétences et peuvent conseiller les collectivités pour la pertinence, la cohérence et l'efficacité des solutions mises en œuvre.

Enfin, des services d'aide aux citoyens par des solutions numériques doivent être recherchés autant que possible en complément des organisations physiques. Sans pouvoir remplacer tous les services, ils en sont un complément indispensable mais nécessitent des infrastructures adaptées (couverture, terminaux, logiciels). A cette fin l'amélioration de la desserte des territoires par le haut débit et le développement de réseaux autorisant le très haut débit sont indispensables : l'État doit veiller à la prise en compte de cette préoccupation dans les contrats de plan ou d'autres types de relations contractuelles entre l'État et les collectivités et dans les politiques des collectivités territoriales. Il convient également de permettre l'intégration de la fibre optique à l'occasion des travaux d'infrastructures irriguant le territoire rural. Il est en outre possible de transformer le vieillissement de la population en opportunité économique et sociale en développant des services à la personne et des entreprises innovantes qui répondent aux besoins nouveaux de cette partie de la population (développement de la « silver économie<sup>6</sup> »).

Il faut accompagner les initiatives s'inscrivant dans une logique de proximité et de mobilisation des acteurs locaux issus de la société civile ; le bénévolat des retraités peut aussi être un puissant levier de développement. Il faut également favoriser l'implantation des jeunes par la formation, les possibilités professionnelles et l'accueil résidentiel par la mise en place d'une gestion territoriale adaptée des services et des compétences en lien avec le développement économique spécifique de chaque territoire : de telles démarches ne sont pas à la portée des communes seules mais elles peuvent éventuellement trouver leur place au niveau intercommunal et celui-ci peut aussi en faire remonter le besoin aux niveaux départemental ou régional. Enfin l'État peut susciter, au sein des intercommunalités quand cela n'est pas fait, la répartition des rôles et des services entre les communes en les plaçant au bon niveau, à la bonne échelle.

Les mesures souhaitables pour assurer les services nécessaires aux habitants des petites communes ne relèvent pas directement des services territoriaux du MEDDE : la mission recommande toutefois que ceux-ci relayent ces idées dans les procédures et programmes pour les petites communes ou les intercommunalités dans lesquelles ils interviennent. En outre, dans le cadre des missions qu'ils exercent encore sur ces territoires (transfert de l'instruction des autorisations d'urbanisme), ils peuvent assurer

<sup>6</sup> Siver économie : économie produite par la réponse aux besoins des personnes agées.

le déclenchement de quelques mesures concrètes. En tout état de cause, ils devront demain veiller à la bonne articulation des moyens mis en œuvre et être à même de réaliser une évaluation des dispositifs.

6. *Les DDT, services placés sous l'autorité des préfets, doivent jouer un rôle actif de conseil, d'accompagnement, de capitalisation et d'échanges d'expériences, en s'appuyant sur l'expertise du CEREMA, pour augmenter et diversifier l'offre de services publics adaptée au besoin de chaque territoire, renforcer la mutualisation à travers des « maisons de services publics », articuler les dispositifs avec les services numériques.*
7. *Les DDT, dans leurs relations avec la profession agricole et les territoires, doivent accompagner le développement des circuits courts et de proximité, pour soutenir la transition écologique et énergétique, et le développement d'une économie sociale et solidaire.*
8. *Les DDT doivent être force de proposition et faciliter la coordination entre acteurs de la mobilité : elles doivent encourager des formes de mobilité innovante et cohérente à l'échelle des bassins de vie : covoiturage, auto-partage, transport à la demande et ses diverses formes, développement de l'intermodalité, ainsi que l'information sur l'offre et une tarification adaptée.*

#### 4.5. Des moyens insuffisants et des déficits de compétences

Si quelques-unes des communes visitées ont montré de réelles capacités à monter leurs dossiers ou obtenir de prestataires publics et privés les aides qui leur étaient nécessaires, la plupart des petites communes sont démunies depuis la disparition des subdivisions de l'ancien ministère de l'Équipement. Des solutions de remplacement se dessinent mais ne couvrent pas l'ensemble du territoire ni toutes les missions d'ingénierie ou de conseil indispensables pour les petites communes : le niveau intercommunal, encore souvent balbutiant, est pour la mission un niveau pertinent pour la mutualisation des missions de base (gestion communale, instruction du permis de construire après le retrait de l'État, la gestion des ressources humaines, la planification quand l'accord politique se fait...). De nombreuses intercommunalités ont avancé dans ce sens mais il reste beaucoup de progrès à faire et, à cette fin, les intercommunalités ont besoin elles-mêmes de conseils et d'encadrement.

En outre, les principales politiques sectorielles nationales (l'habitat, la gestion des énergies, la protection et la gestion des milieux naturels et des paysages, la prévention des risques naturels et technologiques,...) ne peuvent être appliquées sans disposer de relais techniques opérationnels. Pour la mission il est donc indispensable que l'État et ses représentants sur le terrain soutiennent les différents intervenants qui assurent dorénavant des prestations de conseil et d'ingénierie auprès des communes. Il convient de noter que des évolutions importantes et rapides se sont d'ores et déjà produites dans un contexte de complexité accrue de la réglementation, des modalités

de financement et de contractualisation, et dans le cadre de plus en plus contraint des budgets publics.

Les **agences techniques départementales** qui se généralisent apportent des prestations efficaces pour la gestion du quotidien des mairies sur le plan financier, de la gestion des ressources humaines ou de l'informatique. Certaines d'entre elles proposent également des prestations d'ingénierie opérationnelle. D'une grande diversité, leurs services sont adaptés à la variété des territoires et de leurs besoins. Le conseil global en aménagement est par contre moins développé et des incompatibilités politiques peuvent s'ajouter aux difficultés d'un tel exercice. Dans ce domaine certains CAUE, certaines agences d'urbanisme aux compétences élargies sur un grand territoire ou quelques équipes des PNR peuvent apporter un appui aux communes : dans les conseils d'administration des CAUE, des agences d'urbanisme et pour l'approbation des chartes des PNR, les représentants de l'État doivent veiller à la prise en compte de ces missions et à leur application effective à partir des bilans d'activité. Beaucoup d'autres organismes sont en place sur le territoire qui ont une vocation de conseil aux communes sur des champs qui se recoupent : il est possible de citer par exemple des antennes des conseils régionaux, des organismes consulaires, des pays. L'information à toutes les communes de cette offre, la coordination et l'harmonisation des prestations restent souvent à faire.

### **La mise en réseau des prestataires publics**

Plus globalement, les services doivent favoriser les réseaux entre ces organismes, les outils techniques des intercommunalités et, le cas échéant, les bureaux d'études privés pour les sensibiliser et les aider à traiter des sujets particuliers d'aménagement et de gestion des petites communes mais aussi pour en faire des relais des politiques nationales. Il est nécessaire de développer l'information et l'accompagnement des porteurs de projets dans les territoires ruraux et de favoriser l'accès aux fonds européens. Il conviendrait de veiller en particulier à ce que les mesures de soutien à l'innovation permises par le fonds européen de développement régional (FEDER) soient accessibles pour le financement d'expériences innovantes en milieu rural et de rendre plus lisibles les mesures que permet de financer le fonds européen pour le développement rural (FEADER).

Il faut enfin mutualiser et décloisonner les structures pour pallier un déficit d'ingénierie, lequel peut être la traduction d'un déficit culturel ou d'un manque de lisibilité des acteurs présents sur cette activité. Il faut rechercher la synergie des acteurs pour assurer un réel recours à une ingénierie adaptée aux besoins des acteurs, des territoires et des projets. L'ingénierie existe sur les territoires, mais de façon diverse, éparses, en nombre comme en qualité et elle repose sur une multitude d'acteurs. La mise en place d'un portail d'entrée unique regroupant les différentes offres de service permettrait aux communes de mieux les appréhender et de choisir leurs prestataires en fonction de leurs besoins.

Le développement d'une culture « projet » pourrait y contribuer en développant des compétences sur les plans juridiques et financiers et en cherchant à mobiliser au mieux des fonds européens, en lien avec les régions. Le lancement de formations continues partagées entre les agents de l'État, ceux des collectivités territoriales, en particulier les agents de développement, participerait à un meilleur partage des rôles mais aussi à une meilleure synergie des interventions.

Dans ce domaine également, la mise en œuvre des recommandations de la mission ne relève pas directement des services de l'État mais, de son point de vue, ceux-ci pourraient apporter une contribution à la mise en place des solutions. En outre, ayant la charge de la déclinaison des politiques nationales sur le territoire, ils doivent en être porteurs et favoriser leur application.

*9. Les DREAL et les DDT doivent soutenir la mise en place d'une ingénierie publique territoriale dans les domaines de la stratégie, du conseil, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et dans les champs techniques opérationnels. Elles doivent favoriser l'échelon intercommunal, les mutualisations et l'organisation de la complémentarité des compétences des organismes tels que les agences d'urbanisme, les CAUE, les PNR, les ATD, les organismes consulaires, etc...*

*10. Les DREAL et les DDT doivent participer à l'animation des réseaux d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques des prestataires publics et privés intervenant auprès des petites communes et, au niveau national, des mesures de soutien à l'innovation et à l'expérimentation doivent être mises en place avec le concours du CEREMA. Au sein de cet établissement, une compétence particulière dans le domaine des territoires ruraux devrait être organisée pour constituer un centre de ressources sur les questions correspondantes.*

Nota : ces recommandations doivent prendre en compte le transfert de l'autorité de gestion et la délégation de gestion des fonds européens aux régions.

Les débats sur l'évolution des institutions territoriales en cours au moment de la conclusion de cet audit vont conduire à une évolution inéluctable de la carte et des rôles des services territoriaux de l'État. Celui-ci devrait conserver un rôle à l'amont dans le cadre de la négociation de la prochaine génération des contrats de plan Etat-Régions (CPER). La mission s'est efforcée de se placer dans les perspectives ouvertes par ces débats.

## Conclusion

Loin d'un développement homogène de toutes les petites communes métropolitaines, les rencontres locales et les investigations ont montré l'hétérogénéité des situations.

- La mission a ainsi visité des communes présentant une organisation de type urbain plus ou moins heureuse, sous l'influence de la dynamique d'un pôle urbain situé à proximité : ces communes se sont développées par extension de la tache urbaine en offrant aux nouveaux arrivants la possibilité d'accéder à l'habitat individuel à des coûts plus bas qu'au sein des zones centrales du pôle. Les services n'y sont pas toujours assurés au même niveau faute des ressources financières nécessaires ou du fait de la rapidité des évolutions à gérer, et le développement ne se fait que rarement dans le bâti existant, malgré une certaine vacance : le lotissement avec des constructions libres est la forme urbaine la plus courante pour l'extension de ces communes.

- Pour d'autres communes, la mission a pu observer le développement de substituts à l'absence des services urbains. Là, les réseaux entre habitants prennent une grande importance, la qualité de vie et les rapports sociaux deviennent le support de l'attractivité et du développement : par suite les modes de vie et les relations y diffèrent sensiblement de ceux qui existent dans les contextes urbains denses comme dans les communes de la première catégorie.

Mais dans toutes les situations, la mission a relevé l'importance des politiques communales pour susciter le développement ou l'accompagner. Les expériences positives de développement par la création d'emplois, par le développement des services ou par une offre d'habitat de qualité sont presque partout le fait d'un conseil municipal particulièrement actif et éclairé. Quelques-uns des exemples examinés montrent que les petites communes ont un avenir grâce à la qualité de la vie et aux économies qu'elles offrent aux habitants qui s'installent : dans les territoires faiblement peuplés, la puissance publique ne peut apporter les mêmes prestations ni les mêmes réponses aux citoyens. Les services territoriaux de l'État doivent être attentifs aux réalités sociales et économiques de ces territoires, différentes de l'image traditionnelle des campagnes et accompagner ces évolutions en cours.

Il est important de prendre en compte les besoins des habitants qui font le choix de s'y installer : leur implantation permet d'entretenir et de garder en vie les territoires diversifiés qui composent la métropole. La mission conclut à la nécessité d'une attention et d'un autre regard des services de l'État sur le milieu rural et les petites communes : les outils de planification ne suffisent pas à encadrer l'aménagement et le développement des villages ni même à limiter l'étalement urbain. Les élus municipaux ont besoin d'assistance et de conseils pour accueillir et organiser au mieux l'installation des nouveaux arrivants comme le font les équipes municipales dynamiques dans quelques-unes des communes visitées. Si les services déconcentrés de l'État ne peuvent plus assurer directement les prestations utiles aux communes, ils doivent veiller à la mise en place des solutions adaptées pour chaque prestation, en premier lieu au niveau intercommunal et à des niveaux de mutualisation supérieurs pour les prestations plus complexes. Les structures intercommunales, encore en construction dans la plupart des cas, sont une réponse pertinente mais insuffisante pour certaines des missions d'accompagnement du développement et de la gestion des petites communes.

La mission relève que les services territoriaux de l'État ne sont plus en mesure d'exercer une activité d'ingénierie (assistance à maîtrise d'ouvrage, ATESAT...) mais doivent favoriser le développement d'une ingénierie publique locale remplaçant les outils anciens, porteuse des politiques nationales et palliant les difficultés d'intervention de l'ingénierie privée dans des secteurs isolés et pour des collectivités peu solvables. C'est une nouvelle posture des services de l'État dans les prochaines années que recommande la mission de cette étude, adaptée à la situation particulière des collectivités les plus petites et les plus démunies qui sont par ailleurs appréciées par leurs habitants pour un cadre de vie de qualité et des conditions d'accueil peu coûteuses.

\*\*\*

**Bertrand CREUCHET**



Inspecteur général  
de l'administration du développement  
durable

**Jean-Jacques KEGELART**



Inspecteur général  
de l'administration du développement  
durable

**Patrick DIENY**



Ingénieur général  
des ponts, des eaux et des forêts

**Pascaline TARDIVON**



Inspectrice de l'administration du  
développement durable

L'équipe de mission remercie particulièrement **Liliane Thomas**, stagiaire pendant trois mois au sein du CGEDD. Elle a assuré les premières recherches bibliographiques et statistiques, elle a participé aux premiers entretiens dans les communes et son travail a été très utile à l'organisation et aux analyses de la mission.

# Annexes

- Note de commande et lettre de mission
- Personnes contactées et entretiens
- Bibliographie
- Glossaire des sigles et acronymes
- Évolution de la population dans un département : exemple de l'Allier

# 1. Note de commande et lettre de mission

Référence CGEDD n° 008977-01

28 mars 2013

## Programme d'activité 2013 du CGEDD

### Note de commande

#### Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie

Les publications de l'INSEE montrent que depuis maintenant 30 ans le repeuplement rural se confirme en France métropolitaine et qu'il s'est même accéléré au cours des années 2000 : l'accroissement des taux de migration de la ville vers l'espace à dominante rurale a été très sensible entre 1999 et 2004. La croissance démographique en France métropolitaine est ainsi portée à 70% par les communes de moins de 2000 habitants.

Cette croissance démographique résulte du phénomène de **périurbanisation**<sup>1</sup> qui touche les premières couronnes rurales des agglomérations et pôles d'emploi, mais également du phénomène plus complexe de **rurbanisation**<sup>2</sup>.

Cette attractivité des zones rurales pour les populations urbaines est principalement liée au faible coût de l'immobilier et du foncier, mais la qualité du cadre de vie qu'elles offrent, celle du réseau routier français en général, sont aussi des facteurs de ce développement résidentiel. De nouveaux modes de travail et de nouveaux modes de vie apparaissent ainsi pour différentes catégories socio-professionnelles et tranches d'âge de la population d'origine urbaine.

Cette nouvelle population, principalement constituée de jeunes ménages avec enfants, ne souhaite pas pour autant « renoncer » aux services qu'offre la ville (garde d'enfants, services médico-sociaux, accès internet, transports en commun...) et les communes rurales d'accueil ne sont pas toujours en mesure d'y répondre, généralement pour des raisons financières mais aussi parfois techniques.

Les progrès de la carte de l'**intercommunalité** et la consolidation de nombre de structures de coopération apportent un début de solution ; ils ne sauraient cependant suffire à définir des solutions adaptées à chaque territoire. La définition de **projets de territoires** à l'échelle des bassins de vie sur l'ensemble du territoire national à l'horizon 2017, au travers des schémas de cohérence territoriale (ScoT), offre un cadre de réflexion pour apporter des réponses collectives à ces besoins. Il n'est cependant pas évident que ces démarches planificatrices apportent l'opérationnalité nécessaire à leur mise en place, pas plus que les plans locaux d'urbanisme (PLU) dont le volet programmatif vient d'être renforcé ; les communes rurales n'ont pas toutes vocation à en disposer, notamment lorsqu'elles se situent aux franges de ces territoires.

Se développent ainsi dans ces zones, sous l'impulsion de ces nouvelles populations, des **initiatives** visant à pallier la faiblesse de l'offre de services collectifs.

Dans le cadre de la réflexion nationale engagée sur l'**égalité des territoires**, la mission identifiera et analysera à partir d'une typologie de communes qu'elle proposera, l'offre de services des communes de moins de 2000 habitants, ainsi que les difficultés rencontrées dans leur fonctionnement. Elle s'efforcera également de cerner les demandes de ces nouvelles populations. Les services visés dans la présente mission sont les services aux ménages.

1 « Extension continue ou discontinue de l'urbanisation à la périphérie d'un espace urbain. ».

2 « Processus d'urbanisation progressive d'un territoire rural, organisé autour de noyaux d'habitat traditionnel accueillant des populations dont l'activité principale est liée à la ville. ».

L'objectif est d'appréhender le fonctionnement de ces territoires peu denses où les habitants sont souvent à l'origine de nouvelles formes d'action publique et d'offres de services collectifs innovantes.

Il conviendra ainsi d'analyser ce qui crée de nouvelles solidarités, de nouvelles formes de participation citoyenne autour de projets, de nouveaux modes de gouvernance et de déterminer le rôle des nouveaux arrivants dans ces nouveaux modes de gouvernance.

Enfin, les conséquences des mutations sociologiques dans ces communes sur l'organisation des réseaux, les formes urbaines et l'étalement des constructions, les modes de déplacements, le développement du commerce et des services, les relations avec l'environnement agricole et naturel devront être identifiées. Une analyse de l'impact des différents outils de planification serait opportune.

Il serait utile que, dans l'échantillon représentatif figurent des communes situées dans une aire urbaine, mais en dehors de l'unité urbaine, en Ile-de-France et dans une autre région, ainsi que des communes de montagne et du littoral.

Le rapport de la mission est attendu pour la fin 2013.

Le vice-président du CGEDD par intérim,



Patrice Parisé



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

**Conseil général de l'environnement  
et du développement durable**

**Le vice-président**

Référence CGEDD n° 008977-01

La Défense, le **12 AVR. 2013**

**Note**

à l'attention de

**Monsieur Bertrand CREUCHET**  
**Monsieur Jean-Jacques KEGELART**  
**Monsieur Jérôme PEYRAT**  
inspecteurs généraux de l'administration  
du développement durable

**Monsieur Patrick DIENY,**  
ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts,

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit de diligenter une mission d'expertise sur le thème "développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie». Vous trouverez en annexe la note de commande.

Je vous confie cette mission, dont le superviseur est le président de la 3ème section. Sa coordination sera assurée par M. Bertrand CREUCHET, inspecteur général de l'administration du développement durable. Un comité des pairs composé de Mme Brigitte ARNOULD, inspectrice de l'administration du développement durable, Mme Aude DUFOURMANTELLE, chargée de mission, M. Patrick LAVARDE, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, M. François BORDRY, inspecteur général de l'administration du développement durable et M. Philippe BELLEC, inspecteur de l'administration du développement durable, est mis en place. La mission est enregistrée sous le n° 008977-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur le souhait de la ministre de disposer du rapport pour la fin 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission à la ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie.

Le vice-président du CGEDD par intérim,

Patrice Parisé

**Copies :** M. le président et Mme la secrétaire de la 3ème section  
Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section  
MM. les coordinateurs de la MIGT Ouest et Lyon  
Mmes Brigitte ARNOULD et Aude DUFOURMANTELLE  
MM. Patrick LAVARDE, M. François BORDRY et Philippe BELLEC



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'ÉNERGIE

*Conseil général de l'environnement  
et du développement durable*

La Défense, le — 4 OCT. 2013

*Le vice-président*

Note

à l'attention de

Référence CGEDD n° 008977-01

Madame Pascaline TARDIVON,  
inspectrice générale de l'administration  
du développement durable

Le programme de travail 2013 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) comprend une mission d'expertise sur le thème "développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie". Vous trouverez en annexe la note de commande.

Sur proposition de M. Alain LECOMTE, président de la 3ème section, superviseur de cette mission, je vous désigne pour remplacer M. Jérôme PEYRAT qui s'en est retiré.

Vous vous joindrez à M. Patrick DIENY, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et MM. Jean-Jacques KEGELART et Bertrand CREUCHET, inspecteurs généraux de l'administration du développement durable, qui ont été désignés en avril dernier. Le coordonnateur de cette mission, enregistrée sous le n° 008977-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD, est M. Bertrand CREUCHET.

Par intérim,



Patrice Parisé

**Copies :** M. le président et Mme la secrétaire de la 3ème section  
Mme la présidente et M. le secrétaire de la 1ère section  
MM. les coordonnateurs de la MIGT Ouest et Lyon  
MM. Patrick DIENY, Jean-Jacques KEGELART et Bertrand CREUCHET  
Mmes Brigitte ARNOULD et Aude DUFOURMANTELLE  
MM. Patrick LAVARDE, M. François BORDRY et Philippe BELLEC

## 2. Contacts et entretiens

Jeudi 6 juin 2013 : colloque national pour les nouvelles ruralités « Le Grand Pari », Vichy.

Jeudi 25 et vendredi 26 juillet 2013 : Déplacement dans les Pyrénées-Orientales

- Entretien avec M. Jean-Claude Torrens, maire de St-Nazaire, accompagné de M. Juanola, Secrétaire général,
- Entretien avec M. Jacques Taurinya, maire de Baillestavy,
- Entretien avec M. Jean-Jacques Marasse, maire de Villeneuve-la-Rivière.

Jeudi 8 août 2013 : déplacement dans l'Allier

- Entretien avec M. Michel Dupont, maire de St-Menoux, accompagné de MM. Ludovic Julien, adjoint au maire et Yannick Thebault, secrétaire général.
- Entretien avec M. Bernard Coulon, maire de St-Pourçain, conseiller général, président de la Communauté de communes du Pays St-Pourcinois, accompagné de M. Emmanuel Ferrand, Vice-président de la Communauté de communes, adjoint au maire en charge de l'urbanisme, de l'aménagement de l'espace, de l'assainissement des réseaux et du patrimoine communal et du directeur général.
- Entretien avec M. Alain Crombez, chef de service logements et construction durable, DDT de l'Allier.

Mardi 13 août 2013 : déplacement dans le Cher

- Entretien avec M. Alain Mornay, maire de Méreau, président du Pays de Vierzon, accompagné d'un adjoint.
- Entretien avec M. Bernard Baucher, maire de Brinay.

Ces deux entretiens se sont déroulés en présence de M. Rémy Pointereau, sénateur du Cher, maire de Lacenay, conseiller général de Lury-sur-Arnon et président de l'association des maires du Cher.

Vendredi 6 septembre 2013 : déplacement dans le Rhône

- Entretien avec M. Michel Oziol, maire de Chassagny, président du SCoT de l'Ouest Lyonnais.

Vendredi 13 septembre 2013 : déplacement en Savoie

- Entretien avec M. Gilles Flandin, maire des Chapelles, président de la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de Savoie.

Mercredi 25 septembre 2013 :

- Entretien avec M. Jean-Paul Dufrègne, président du Conseil général de l'Allier, responsable du groupe nouvelles ruralités à l'Association des Départements de France (ADF).

Mardi 1er octobre 2013 :

- Entretien avec la Commission des Communes et territoires ruraux de l'association des maires de France (AMF), président M. Michel Vergnier, député-maire de Guéret.

Mercredi 4 décembre 2013 : déplacement dans la Drôme

- Entretien avec M. Matheron, maire de Lus-la-Croix-Haute et président de la communauté de communes du Diois, M. Tourreng, maire de Boulc et Olivier Fortin, directeur.

Jeudi 16 janvier 2014 :

- Entretien avec Emmanuel Petit, directeur de l'Agence Savoyarde d'Aménagement, de Développement et d'Aide aux Collectivités, et Richard Cécillon (ASADAC), responsable du pôle Aménagement-Tourisme.

Mercredi 29 janvier 2014 :

- Entretien avec Yves Krattinger, Président d'Ingénierie 70, sénateur et Président du Conseil général de Haute-Saône, Emmanuel Faivre, DG des services du Conseil général, Jean-Louis Guerriero, Directeur des services techniques du Conseil général et Pascal Valentini, Directeur d'Ingerierie 70.

Mardi 11 février 2014 :

- Entretien à la DATAR avec Mme Carole Larmagnac, conseillère dynamique des territoires.

Mardi 18 février 2014 : déplacement dans le Loiret

- Entretien avec M. Joël Prudhomme, maire de Saint-Martin d'Abbat.
- Entretien avec M. Alain Leboulanger, maire d'Isdes.
- Entretien avec M. Didier Casey, chef de service à la DDT du Loiret.

Lundi 17 mars 2014:

- Entretien avec Nicolas Sanaa, fédération nationale des parcs naturels régionaux (PNR)

Jeudi 20 mars 2014 :

- Entretien avec Marine Tromp et M. Bravaccini, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

\$\$\$

### 3. Bibliographie

#### Ouvrages :

Laurent DAVEZIES : La République et ses territoires, 110 pages, 2008.

Laurent DAVEZIES : La crise qui vient, Seuil, 111 pages, octobre 2012.

Pascal DIBIE : « Le village métamorphosé » - Révolution dans la France profonde, 2006.

Sylvie DUBUC : « Dynamisme rural : l'effet des petites villes » Belin, l'espace géographique 2004/1 tome 33 (p. 69 à 85).

Armand FREMONT : France, géographie d'une société, champ, Essai, 352 pages, 2011.

Jean-Louis GUIGOU : « France 2015 », éditions de l'Aube, DATAR.

Jean de LA VARENDE (1887-1959) : « un Français peut-il vivre à la campagne ? » (Editions pour les amis de La Varenne)

Jean-Pierre LE GOFF : La fin du village : une histoire française, Gallimard, 2012.

Daniel NOIN : Le nouvel espace français, Armand Colin, 250 pages, 2008.

Jean VIARD : Nouveau portrait de la France, éditions de l'Aube, 205 pages, janvier 2012.

Pierre VELTZ : Des lieux et des liens, l'Aube, 173 pages, septembre 2012.

#### Rapports :

« L'avenir des campagnes », rapport d'information, Mme Renée NICOUX et M. Gérard BAILLY, au nom de la délégation sénatoriale à la perspective, 22 janvier 2013.

Eloi LAURENT : « Vers l'égalité des territoires », dynamiques, mesures politiques, 2 février 2013.

« Or gris : quand les seniors sont acteurs du développement rural, des pistes pour agir ». DATAR, CIVAM, Réseau rural français.

#### Revues et articles :

« Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 », La lettre de l'INRA, n°12, juillet 2008.

Le journal « Villages / L'Acteur Rural » [www.village.tm.fr](http://www.village.tm.fr) et la publication « *Transrural-initiatives* » [transrural@globenet.org](mailto:transrural@globenet.org)

Laurent DAVEZIES : « La crise a redistribué les cartes du territoires français ». L'Express du 1<sup>er</sup> octobre 2013.

Hervé LE BRAS : « La France est devenue une grande ville », La Croix, 20 octobre 2012.

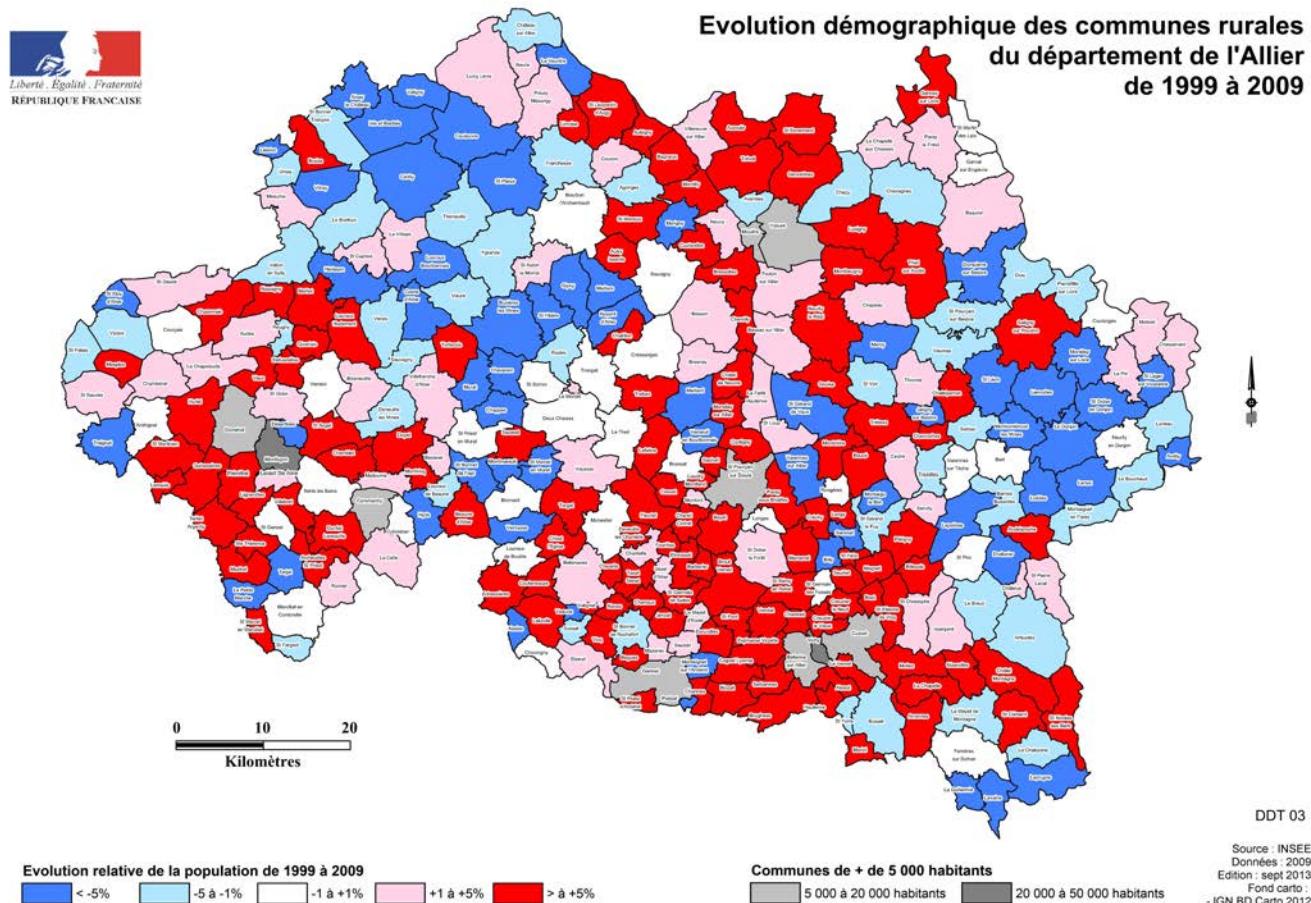
## 4. Glossaire des sigles et acronymes

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Assemblée des départements de France
AMF	Association des maires de France
ARDTA	Agence régionale de développement et d'aménagement des territoires (région Auvergne)
ATD	Agence technique départementale
ATESAT	Assistance technique de l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires (a intégré la DATAR)
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDT	Direction départementale des territoires
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
IFSTTAR	Institut français des sciences et technologies des transports de l'aménagement et des réseaux
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'environnement, du développement durable et de l'énergie
MLET	Ministère du logement et de l'égalité des territoires
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
PADD	Projet d'aménagement et de développement durable
PCS	Plan communal de sauvegarde

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi	Plan local d'urbanisme intercommunal
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
PUCA	Plan Urbanisme, Construction et Architecture
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADDT	Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

## 5. Évolution de la population dans un département : l'exemple de l'Allier

La carte ci-dessous, établie par la DDT suivant les données de l'INSEE, montre la progression de la population des communes de moins de 5 000 habitants entre 1999 et 2009 : il apparaît nettement un développement plus important (en rouge) des communes périphériques des trois pôles constitués autour des agglomérations de Moulins, Montluçon et Vichy et de manière plus inattendue de quelques communes isolées qui se sont développées dans un environnement de communes en stagnation, voire en régression (en bleu).



**Ministère de l'écologie,  
du développement durable  
et de l'énergie**  
**Conseil général de  
l'environnement  
et du développement durable**  
7e section – secrétariat général  
bureau des rapports  
et de la documentation  
Tour Séquoia - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

