

TROISIEME PARTIE

Les territoires en questions

par le collectif nantais du Pacte civique

Chapitre 1 : Ruralité-Urbanité : égalité ou équité territoriale ?

Introduction:

La mobilisation des Gilets jaunes, soutenue dans sa première période par plus de 70% de l'opinion française, et le Grand Débat National (GDN) qui s'en est suivi, ont de nouveau mis en évidence les inégalités territoriales entre grandes villes, périphérie urbaine et espace rural. Ce n'est évidemment pas une découverte pour les observateurs des nombreuses fractures de la vie nationale¹ ou de Jérôme Fourquet², qui dans son dernier livre, procède à une double analyse démographique et géographique, via la cartographie de différentes régions ou territoires. Celle-ci est évidemment indispensable lorsque l'on parle de ruralité ou de périphérie des zones urbaines. L'ancien sénateur et président du département de la Haute-Saône, Yves Krattinger y consacre un ouvrage qui interroge sur la pertinence de calquer le modèle urbain dans le monde rural³ et prône une ruralité moderne et offensive.

Consacrant ce chapitre aux questions posées par la ruralité dans la société française en 2019, nous noterons, à ce stade, le nombre de contributions recensées pour les quatre thèmes du GDN, quelle que soit la taille de la commune d'appartenance⁴ :

	Nombre de contributions	Nombre de répondants uniquement au thème précité
Organisation de l'Etat et des services publics	445 746	376187
Démocratie et citoyenneté	451 076	379 539
Fiscalité et dépenses publiques	530 300	412 419
Transition écologique	505 122	407 121

La synthèse officielle du GDN affiche **la structure des répondants au thème «L'organisation de l'Etat et des services publics»**, soit :

Commune rurale	Commune issue d'une	Commune issue d'une	Commune issue d'une
----------------	---------------------	---------------------	---------------------

¹Christophe Guilluy : *Fractures françaises*, Bourin Éditeur, 2010, repris chez Flammarion, en 2013

Laurent Davezies : *La crise et nos territoires : premiers impacts*, rapport préparé pour l'Assemblée des Communautés de France et l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche, octobre 2010

²: *L'archipel français: naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, mars 2019 – L'auteur montre à la faveur de la mobilisation des Gilets Jaunes que la fracture territoriale recoupe largement la stratification socioculturelle des Français (p. 276 et s.).

³ « Ruralité : Stop ou encore », Yves Krattinger et Emmanuel Faivre, édition Atlande, septembre 2019.

⁴<https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>.

(nombre d'habitants non spécifié)	unité urbaine de moins de 20 000 habitants	unité urbaine de 20000 à moins de 100000 habitants	unité urbaine de 100000 habitants et plus
9%	23%	12%	56%

La répartition des répondants aux contributions écrites au GDN a donc été de 9% **pour les personnes habitant une commune rurale**, quel que soit le thème traité.

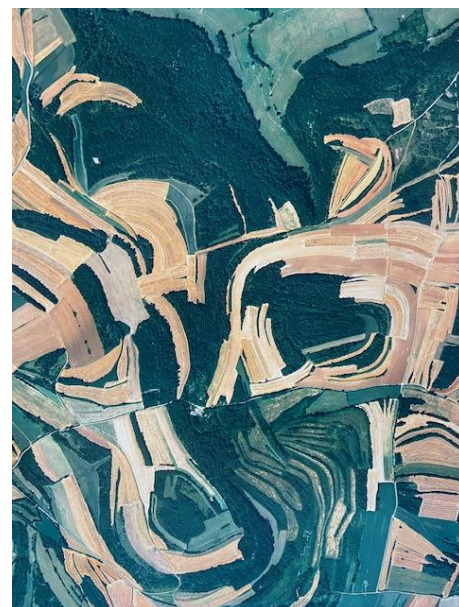
Cette synthèse note également **la distance des répondants aux services publics** : 8% se disent « très éloignés » ; 14% « assez éloignés », contre 19% « assez proches » et 59% « très proches ».

En première analyse, le site officiel du GDN ne consacre pas de synthèse spécifique aux questions et/ou propositions du monde rural.

*

Le Collectif nantais du Pacte civique a eu l'opportunité d'accéder à différents documents illustrant la situation des Pays de la Loire. Il a souhaité tout d'abord retracer, dans un premier temps, les principales revendications et/ou propositions face aux déséquilibres territoriaux, exprimées par le GDN en Loire-Atlantique, issues de trois sources :

- le compte rendu de plusieurs réunions publiques qui se sont tenues dans une commune de Loire-Atlantique, et co-organisées par un membre du comité de pilotage du Pacte civique 44;
- un travail de réflexion du CMR44 (Chrétiens dans le Monde Rural) sur la base des témoignages venant de ses équipes de base d'une part, et d'une journée d'échange de l'inter-mouvement d'Action catholique 44 d'autre part, en écho au mouvement des Gilets jaunes dans le département ;
- Les pistes d'action proposées au Préfet de région par la CFDT Pays de Loire, qui s'est investie dans une trentaine de conférences territoriales dans le cadre du GDN ; ces pistes s'inscrivent dans le cadre du Pacte du Pouvoir de Vivre, mouvement lancé le 5 mars 2019 à l'initiative de Laurent Berger, Secrétaire général de la CFDT et Nicolas Hulot, Président de la Fondation Nicolas Hulot et de 17 autres organisations, dont le Pacte civique, et désormais signé par plus de cinquantaine d'associations, fondations, syndicats, mouvements...



Paysage rural vu du ciel- IGN

Dans un deuxième temps, il s'agira de problématiser la question des rapports entre espace rural et grands centres urbains sous l'angle « égalité ou équité territoriale ? », en nous appuyant sur des facteurs tangibles observés par des experts scientifiques : la répartition des emplois publics entre territoires, la raréfaction des services publics dans les territoires ruraux, le déséquilibre croissant des politiques et des investissements publics entre grandes villes et le rural, et enfin le bien-être subjectif des habitants dans les territoires ruraux comparée à celui des habitants dans les espaces urbains.

Dans un troisième temps, des quelques pistes de solution pour y remédier seront examinées, y compris celles avancées par le gouvernement.

1 Les doléances face aux déséquilibres territoriaux exprimées par le Grand Débat National en Loire-Atlantique

1.1 Revendications / propositions mises en avant par la commune de Sainte-Pazanne

Il a paru intéressant et pertinent de partir des revendications / propositions mises en avant par la commune de Sainte-Pazanne⁵ au cours de trois réunions qui se sont déroulées dans le cadre du GDN, durant le 1^{er} trimestre 2019. La première réunion diligentée par le maire a permis aux participants de s'exprimer sur les sujets de leur choix. Aucun débat n'a eu lieu. La 2^{ème} réunion, préparée et animée par huit Pazennais, a permis de sélectionner six thèmes parmi ceux proposés par le gouvernement. La 3^{ème} réunion organisée et animée par la même équipe, a partagé les participants en six petits groupes tournants, pour discuter et argumenter leurs avis de telle façon que le rapport de chaque groupe soit concret et exhaustif. Les rapports ont été remis par le maire en même temps que les cahiers de doléances aux organisateurs du Grand Débat National.

Nous retenons ici trois séries de doléances qui concernent explicitement la ruralité.

Sur le 1^{er} thème (Organisation de l'Etat et des services publics), les participants ont demandé « le rapprochement des services publics (santé, impôts, Sncf...) de la population autrement que par Internet, par exemple avec une maison des services publics, à l'échelle de la commune » ; ils ont exprimé « le besoin d'une maison locale pour le service public », « d'avoir des permanences pour aider » les administrés et le besoin « d'un accompagnement humain et financier lors du transfert de compétences » entre administrations publiques.

Sur le 2^e thème (Démocratie et la citoyenneté), les participants se sont prononcés pour le vote obligatoire et la prise en compte du vote blanc- ce qui rejoint les propositions des habitants des grandes communes; cette convergence est à souligner. L'objectif est de « former nos enfants à la citoyenneté et la démocratie » dans le cadre « d'une initiative nationale et pas locale », pour « définir la citoyenneté comme un comportement et non pas avec des symboles ». Pour « suivre les actions », ils ont réclamé la création de « collectifs citoyens » ou de « conseils citoyens ». « Leurs propositions doivent être écoutées et entendues à l'Assemblée nationale. Elles doivent être présentées soit par le Conseil économique et social (mais il n'est pas indépendant) soit par les maires qui sont plus proches du peuple ». « Les maires devraient remonter les doléances résultant du « conseil citoyen » afin d'être force de propositions (1 maire = 1 vote). Ce qui amènerait des lois en cohésion avec la ruralité ; cela permettrait aussi aux communes de moins de 5000 habitants d'être écoutées et d'avoir du poids dans la mise en place de certaines lois inappropriées à la vie dans les campagnes ».

Sur le 3^e thème (Transition écologique), les participants ont demandé à « encourager toutes les communes de France à faire de l'éducation à la consommation dans tous les lieux de restauration municipaux ; les inciter encore plus à consommer local ; engager les citoyens à devenir responsables dans tous leurs actes d'achat ; développer et soutenir les associations et organismes dans la transmission de savoir cuisiner « de saison » avec des produits locaux issus de l'agriculture raisonnée ; obliger les industriels à limiter les emballages, favoriser l'achat en vrac ; taxer les industriels fabriquant des produits à l'obsolescence programmée ; revoir l'appellation « bio » en révisant les critères ; durcir les critères en fonction des normes françaises plutôt que des normes européennes ».

⁵Sainte-Pazanne est une commune rurale de l'Ouest de la France, située en Loire-Atlantique, qui en 2019 avoisine les 7 000 habitants.

On peut ajouter sur le thème du logement une doléance importante : « répertorier et revaloriser les logements vides en centre bourg » ; mettre à disposition « des logements accessibles ».

1.2 - Les axes de réflexion de mouvements d'action confessionnels

Les axes de réflexion du CMR 44 sont classés sous la forme d'une sélection de treize des 66 propositions du Pacte du Pouvoir de vivre (PPV), qui sont à lire comme autant de doléances adressées aux pouvoirs publics⁶. Nous en retenons six:

- En finir avec les logements indignes et les passoires énergétiques en finançant la rénovation et en interdisant à terme leur mise en location.
- Investir dans les politiques publiques d'éducation populaire afin de donner accès à la culture aux défavorisés et d'accroître leur pouvoir expression.
- Généraliser les maisons de service au public. Le contact direct entre le public et l'administration devrait perdurer et n'être pas obligatoirement remplacé par de l'Internet.
- Garantir un accès à la santé : développer les maisons et espaces de santé et qu'ils soient accessibles à tous.
- Favoriser l'accès aux produits locaux, et éco-responsables.
- Conditionner les aides publiques aux entreprises pour rendre ces dernières solidaires de leur territoire.



Dans un cercle plus large, les 60 participants au GDN de l'inter-mouvement d'Action catholique⁷ à Savenay (44) ont fait une série de suggestions sur les quatre thèmes du GDN. Nous citons ici quatre propositions sur le 2è thème (Démocratie et citoyenneté) : « Redonner du pouvoir aux collectivités locales, consulter les citoyens, créer des instances de discussion locales, s'appuyer sur les corps intermédiaires : associations, syndicats, partis... »⁸.

Enfin, les quatre thématiques retenues pour le congrès 2020 du CMR (« Oser porter la clameur du monde rural », mai 2020, à Tarare) sont tout un programme : i) Agriculture, et alimentation sources de santé (quelle agriculture pour demain ?) ; ii) Pratiques démocratiques et citoyenneté ; iii) Fragilités sociales et Solidarités de proximité ; iv) la Famille au cœur de notre quotidien⁹.

En première analyse, le Collectif nantais du Pacte civique constate que les citoyens impliqués dans le cadre du GDN, avec leurs mairies ou leurs mouvements d'appartenance, ne se contentent plus des « cahiers de doléances », hérités de la révolution française. Ils passent souvent au stade de la proposition, voire de carnets de préconisations¹⁰, aux élus et dirigeants

⁶ Lettre n°9 du CMR 44 – juin 2019 – pages 11 et 12

⁷ CMR, ACO, ACI, Mouvement des Retraités chrétiens, etc.

⁸ Ibidem page 13

⁹ <https://www.cmr-loire-atlantique.fr/pages/theme-d-annee.html>

¹⁰ Le vocable de « **carnets de préconisations** » apparaît en toutes lettres dans la conception des projets participatifs de la ville de Nantes. Par exemple, pour les projets de réappropriation des bords de Loire en installant « un système de coulisses végétales qui s'infiltreraient dans le tissu urbain », de transition énergétique,

politiques, qui par la vertu de la démocratie représentative, ont la compétence pour replacer ces propositions dans un cadre régulé et le pouvoir de mobiliser des moyens financiers pour leur donner vie.

C'est dire si la partie de la population, qui s'est engagée dans le GDN, se sent intégrée dans la société française à la différence de nombreux Gilets jaunes qui ne se sont pas retrouvés dans l'organisation et les thématiques du GDN¹¹. Qu'elle habite en ville ou dans l'espace rural, elle partage la même revendication d'une démocratie critique et participative.

C'est dire également que dans la France d'aujourd'hui, on ne peut séparer artificiellement ruralité et urbanité, car le panorama français montre un paysage plus complexe, comme analysé ci-après, en point 2.

2 En quels termes poser la question des fractures géographiques : égalité ou équité territoriale ?

L'égalité¹² consiste à assurer le même traitement à chaque personne quel que soit le territoire, tandis que l'équité consiste à tenir compte des dissemblances, des différences d'état ou de situation.

Il ne faut donc pas opposer, mais conjuguer les deux termes ainsi que le rappelle Jean-Baptiste de Foucauld¹³: « *L'équité doit être subordonnée à l'égalité ; elle est justifiée lorsqu'elle s'avère efficace pour renforcer l'égalité, en aucun cas elle ne doit s'y substituer. Elle peut dans ces conditions contribuer à la justice (...) Les inégalités doivent être réglées de telle sorte que [les règles] favorisent l'initiative, qu'elles accroissent les richesses et que cet accroissement bénéficie aux plus défavorisés dans la société (...) Ainsi nous devons viser un niveau relativement élevé de redistribution sociale compatible avec l'esprit d'initiative* ».

Il convient d'utiliser l'équité comme méthode en vue d'une plus grande égalité des chances. En gardant en tête cette grille de lecture, le sujet peut être repris sous deux angles : celui de statistiques économiques, puis celui de la satisfaction de vie des habitants dans le rural et dans l'urbain.

2.11a répartition des emplois publics entre territoires.

L'observation de cette statistique qui est omniprésente dans le débat public – sur fond de rivalité entre grandes métropoles et ruralité – est désormais documentée par une étude de France Stratégie¹⁴.

Cette étude objective les écarts de dotation en emplois publics entre territoires, en localisant près de 6 millions



d'agriculture ou de fermes urbaines ou de « jardins partagés » dans les quartiers, ou dans les dossiers déposés par des habitants dans le cadre d'appels à projets de créativité pour réinvestir des lieux désaffectés...

¹¹ Voir la 1^{ère} partie du Rapport 2019 de l'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique.

¹² Cf. Philippe Estèbe, directeur de l'institut des hautes études d'aménagement du territoire, auteur de *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, 2015.

¹³ *Les 3 cultures du développement humain – résister, réguler, utopie*, Odile Jacob, 2002 – pages 199 et s.

¹⁴ Document de travail n°2019-03 – juin 2019 : « *La répartition territoriale de l'emploi public* »

d'emplois publics dans les 320 zones d'emploi du pays¹⁵. Elle distingue pour ce faire **les « services locaux »** dédiés aux usagers de proximité, relevant de l'État ou des collectivités territoriales (une école, un commissariat, un CCAS), **des « services non locaux »** (une préfecture, une direction régionale, une base militaire, etc.).

L'analyse montre que les grandes métropoles du pays, ainsi que Paris, apparaissent en moyenne significativement plus dotées en emplois publics que la moyenne. Cette prime s'explique essentiellement par **la concentration d'emplois non locaux sur ces territoires**. La répartition de l'emploi public local (les services de proximité) se révèle en revanche plus homogène : on note relativement peu d'écart entre zones rurales, zones urbaines et grandes métropoles. Les zones en déclin démographique bénéficient par ailleurs d'une dotation un peu plus importante en emplois locaux de l'État.

Contrairement à ce qu'on aurait pu attendre, les zones à fort taux de chômage et à faible dynamisme économique (qu'elles soient faiblement ou fortement peuplées) sont en moyenne moins dotées que les autres en emploi public. Ce qui conduit les auteurs de l'étude à cette conclusion : « la relocalisation progressive d'une partie des 1,3 million d'emplois « non locaux », concentrés dans les grandes métropoles et les capitales administratives, pourrait contribuer à ces zones en difficulté ».

Ces données recourent celles fournies par l'ancien président des Maires ruraux des Landes¹⁶. « Dans les communes de moins de 500 habitants, il y a un employé pour 166 habitants, tandis que dans les villes de plus de 50 000 habitants, il y en a un pour 53 habitants. Leurs dépenses de personnel s'élèvent à 184 € par habitant, alors qu'elles culminent à 779 € dans les villes de plus de 50 000 habitants (...) Les communes rurales représentent 90 % des communes de France et comptent 19 % des fonctionnaires communaux du pays pour 33 % de la population ». Il ajoute qu'en matière de dotation globale de fonctionnement (DGF), « un urbain vaut deux fois un rural, soit 64 € pour les communes de moins de 500 habitants et 128 € pour les villes de plus de 200 000 habitants ». L'atelier Démocratie/OCQD pense estime qu'une action volontariste et concrète est nécessaire pour corriger par exemple les inégalités des dotations.

2.2 Illustration par les territoires ruraux confrontés à la raréfaction des services publics

Pour illustrer l'étendue du problème des territoires ruraux confrontés à la raréfaction des services publics, voici deux cartes, issues d'un rapport parlementaire de janvier 2018¹⁷.

- 1^{ère} carte : Temps d'accès aux services courants (police-gendarmerie, collèges, supermarchés, stations-services...

Services courants : Les zones rurales sous-équipées

Temps d'accès aux services courants*
par zone d'emploi (en 2014)...

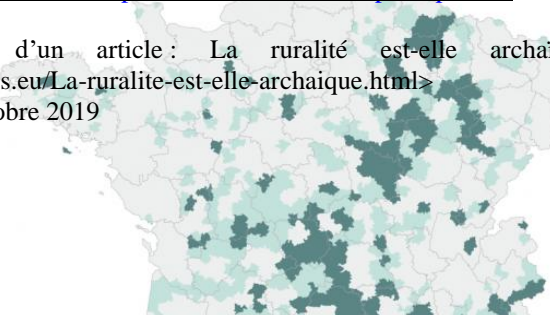
¹⁵ Voir par exemple les données disponibles :

- Sur 4 zones d'emploi en Loire-Atlantique : Ancenis (ZE n° 5201), Chateaubriand (ZE n° 5202), Nantes (ZE n° 5203), Saint-Nazaire (ZE n° 5204)
- Sur 3 zones d'emploi en Vendée : Les Herbiers (ZE n° 5217), La Roche sur Yon (ZE n° 5218), Les Sables d'Olonne (ZE n° 5219)

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/repartition-territoriale-emplois-publics>.

¹⁶ Philippe Dubourg, auteur d'un article : La ruralité est-elle archaïque? - octobre 2014, paru <<https://www.metropolitiques.eu/La-ruralite-est-elle-archaique.html>>

¹⁷ Publié par Le Monde du 09 octobre 2019



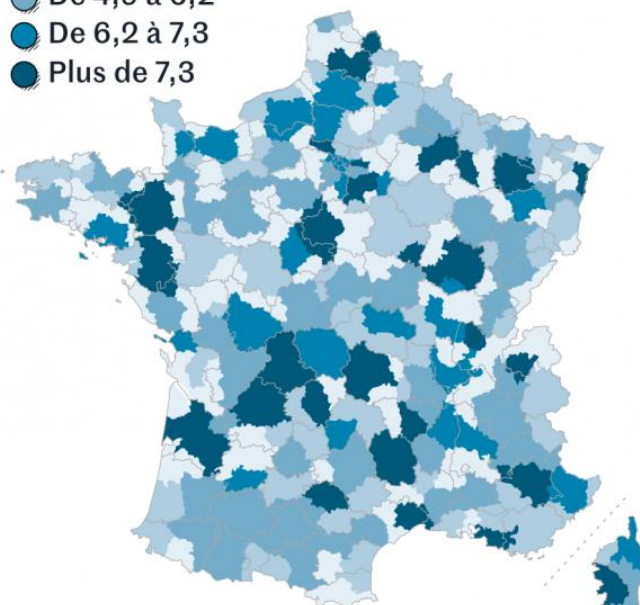
- 2ème carte : Territoires sans guichet d'accueil physique (Pôle Emploi, Poste, Sécurité sociale).

Guichets :

Des territoires sans emplois de guichets

Nombre d'emplois Pôle emploi, Poste, Sécurité sociale pour 1 000 habitants par zone d'emploi (2015)

- Moins de 3,5
- De 3,5 à 4,9
- De 4,9 à 6,2
- De 6,2 à 7,3
- Plus de 7,3



La question sensible de l'accès aux soins, souvent désignée sous le titre des déserts médicaux, mérite attention. Le problème examiné par le rapport parlementaire précité peut être ainsi résumé : « La question de l'accès aux soins est devenue aujourd'hui un des principaux motifs de préoccupation pour une grande partie de la population, et pas seulement dans les territoires ruraux. Il n'en demeure pas moins un enjeu majeur d'attractivité pour les campagnes, **la densité départementale des médecins généralistes ou spécialistes variant de 1 à 8 entre les départements ruraux et les métropoles**. Le rapport recommande instamment d'accompagner la mise en œuvre de centres de santé, de fixer un seuil d'éloignement maximal des services de santé et d'urgence à vingt minutes, de favoriser la création de petites structures collectives à destination des personnes âgées isolées et d'améliorer l'attractivité des stages dans les territoires ruraux pour les étudiants en médecine ». En 2018, les territoires sous-dotés en médecins généralistes concernent près de 6 % de la population¹⁸.

A cela, s'ajoutent **les retards accumulés dans la couverture numérique de l'ensemble des territoires ruraux** qui n'ont fait qu'aggraver le phénomène. La disparition de guichets de proximité – les emplois locaux des opérateurs publics (La Poste, Pôle emploi et caisses de Sécurité sociale) sont concentrés dans les chefs-lieux de départements et les métropoles – combinée à l'absence de couverture numérique – 15 % du territoire ne bénéficie toujours pas de la 4G et 30 % des habitants des communes de moins de 1 000 habitants ne disposent pas d'un débit de 3 Mbits/s – a été génératrice d'exclusion.

En même temps, le rapport parlementaire prévient : « si tous les services publics étaient accessibles par voie numérique d'ici à 2022, ce mode d'accès ne saurait être exhaustif dans la mesure où il exclut non seulement les **13 millions d'habitants frappés d'illectronisme mais encore ceux qui ne sont pas à l'aise avec la langue écrite**, souligne-t-il. Pour tous ceux-là, la présence d'un guichet physique est indispensable. » C'est tout l'enjeu du développement des « Maisons France Services » annoncé par le président Macron le 25 avril 2019. Nous y reviendrons.

2.3 Le déséquilibre croissant des politiques et des investissements publics entre grandes villes et le rural

Quoi qu'il en soit de la faisabilité de l'extension des Maisons de services au public, le constat de rupture d'égalité territoriale sur les emplois publics non locaux donne du crédit à ceux qui

¹⁸Etude de la DRESS publiée en février 2020 : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er1144.pdf>

dénoncent le **déséquilibre croissant des politiques et des investissements publics entre grandes villes et le rural, et plus largement les populations non urbaines.**

Voici par exemple l'analyse que fait Olivier Piron¹⁹ dans son livre : *L'urbanisme de la vie privée*(2014)²⁰ et qui justifie son scepticisme à l'égard de toute annonce de réorientation de la politique de l'Etat en la matière. L'auteur y montre comment « l'urbano-centrisme » dominant a un point noir : le rural, et de façon générale toutes les populations non urbaines, et à dominante ouvrières.

Il souligne également **la contradiction entre le code de l'urbanisme**, pour qui « le monde rural reste d'abord voué à l'agriculture, et dans des basses eaux démographiques », et **le code rural** pour lequel le rural « est apte à connaître un réel développement, notamment démographique, à base d'implantations d'activités nouvelles »²¹.

Il poursuit sa démonstration en 2019 à propos des tendances et impacts territoriaux des mobilités résidentielles en France : « Tout développement de la mobilité entraîne inéluctablement une spécialisation des territoires, aussi bien pour l'activité que pour les résidences. C'est une logique d'efficacité économique: par exemple pourquoi mobiliser de l'espace urbain, cher à construire et à gérer, pour des retraités qui ne produisent plus? Alors que les actifs sont attirés par les grandes villes, et les retraités par des espaces plus calmes. De même les bureaux sont tendanciellement en ville desservis par des transports en commun, et les usines, chassées des zones urbaines par des mesures anti-pollution et les restrictions de tout genre aux poids lourds, vont plutôt- ainsi que les ouvriers correspondants -, en zone rurale, pour des raisons de logique fonctionnelle comme de charge foncière ».

Alors conclut-il : « Déplorer des disparités spatiales résultant de toutes les politiques d'urbanisme et de transport menées depuis 50 ans n'a strictement aucun sens ». Est-ce à dire que l'action démocratique n'a rien à faire pour l'équité – sinon l'égalité - territoriale face à un modèle d'efficacité économique qui pousse à une spécialisation relative des territoires et non absolue, comme le montre le mouvement de mobilité résidentielle des retraités par exemple²²?

Pour autant, d'autres experts, tout en partageant l'essentiel du diagnostic²³ sur le fait que les difficultés révélées par les Gilets jaunes sont pour une grande part la conséquence de la politique d'urbanisme mise en œuvre dans notre pays depuis cinquante ans, **avancent une**

¹⁹ Ancien haut fonctionnaire

²⁰ Edition de l'Aube (2014). Voir également le livre de L. Davezies : *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale. Édition : Seuil, 2012*

L'auteur appuie son propos sur le rapport de l'Observatoire des territoires 2018 (CGET) : Les mobilités résidentielles en France : tendances et impacts territoriaux

²¹ Extrait d'un article de 2015 d'O. Piron, intitulé « le droit de l'urbanisme contre la production foncière », publié dans la Revue Foncière. L'auteur souligne également que les experts ne sont pas d'accord sur la manière de mesurer la « consommation d'espace » dans le cadre de « l'étalement urbain ». Ce qui fragilise l'objectif du gouvernement du « zéro artificialisation nette en 2050 » ; cf. Jean Cavailhès in Politique du logement.com, 2019

²² Laurent Davezies : *L'économie locale « résidentielle »* : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2009-1-page-47.htm>. Voir également : La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment, avec Christophe Guilly et alii, Esprit 2013/3

²³ La vacance commerciale des centres-villes français a atteint le niveau sans précédent de 11 % en 2017 et dépasse 20 % dans nombre de villes petites et moyennes, dont les centres sont en état de mort clinique et renvoient une image désespérante à ceux qui les habitent encore.

Selon Stéphane Lecler. Tribune publiée par le journal Le Monde du 2/01/2019 : https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/01/02/les-difficultes-des-gilets-jaunes-sont-la-consequence-de-cinquante-ans-de-politique-durbanisme_5404280_3232.html

série de mesures simples pouvant être mises en œuvre rapidement par le gouvernement et les élus locaux qui maîtrisent la politique d'urbanisme de leur territoire : « planifier l'urbanisme à l'échelle des bassins de vie des populations, la seule pertinente, en confiant la responsabilité des plans locaux d'urbanisme aux intercommunalités, évolution programmée par la loi ALUR [*pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*] de 2014 et qu'il est urgent de parachever ; réinvestir fortement les centres des bourgs et villes moyennes en rénovant les logements vétustes et en encourageant une densification raisonnée de ces territoires aux qualités patrimoniales souvent remarquables afin d'y accueillir de nouveaux habitants, ambition développée en 2018 par le programme gouvernemental « Action cœur de ville », qu'il est nécessaire d'amplifier », etc.²⁴

Au-delà de la répartition des emplois publics entre territoires, les statisticiens prennent également en considération **la plus ou moins grande capacité qu'ont les métropoles à irriguer en emplois leur arrière-pays**. Cette capacité est très variable selon les régions françaises. L'agglomération nantaise est souvent présentée comme l'une des plus vertueuses²⁵. Et même loin des grandes métropoles, certains bassins ruraux prospèrent en France sur le plan de l'emploi²⁶. Il n'en demeure pas moins que des bassins de vie, comme celui autour de la ville de Châteaubriant, qui se situe à mi-distance de Nantes et Rennes peuvent se vivre comme étant des aires quelque peu délaissées, sinon abandonnées par les grandes villes perçues comme les locomotives du développement économique.

Nous n'en dirons pas davantage ici, car le mouvement des Gilets jaunes incite à nous intéresser également à la satisfaction dans la vie, c'est-à-dire au bien-être subjectif, tel qu'il est ressenti. Ce qui constitue un quatrième angle d'approche de la question de la rupture d'équilibre entre territoires ruraux et urbains.

2.4 Qu'en est-il de la satisfaction dans la vie des habitants dans les territoires ruraux comparée à celle des habitants dans les espaces urbains ?

Pour répondre à cette question, on retient l'analyse d'une note de mai 2019 de l'Observatoire du Bien-être²⁷.

La carte socio-économique du bien-être est, à première vue, peu surprenante. Elle montre que le bien-être, tel qu'il est expliqué par les variables socio-économiques, est concentré autour des grandes métropoles (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Strasbourg...). Rappelons que 60% du PIB est aujourd'hui assuré par les 9 premières métropoles françaises. Ce qui diffère toutefois d'une région à l'autre est la manière dont la richesse se diffuse, il a été dit. « La diffusion est particulièrement faible dans l'arrière-pays méditerranéen, dans les environs de Toulon, ou dans le nord du pays, autour de Lille. Le centre est particulièrement vulnérable: le

²⁴S. Lecler, urbaniste, a exercé diverses fonctions dans le secteur des transports et de l'urbanisme au sein de l'Etat et de collectivités locales. Il travaille actuellement à la Mairie de Paris.

²⁵Cf. Laurent Davezies. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*. Seuil, 2008. Pour une présentation semi-détaillée et critique de l'ouvrage, voir : <https://journals.openedition.org/metropoles/3767>.

Autres références plus récentes du même auteur : *Le Nouvel Égoïsme territorial - Le grand malaise des nations*, Seuil, 2015

²⁶De fait, des bassins comme celui de Vitré, des Herbiers, du Choletais ou du pays d'Ancenis, mais aussi du Lot ou de la Maurienne, connaissent des taux de chômage avoisinant la barre des 5 %, après avoir enregistré des taux de création d'emploi de 10% ou plus entre 2008 et 2016. Voir enquête du journal Le Monde du 8/09/2019 : « 'Il n'y a pas de territoire condamné' : loin des grandes métropoles, ces bassins ruraux qui prospèrent en France »

Sources : le 7e rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 2018, sur la cohésion économique, sociale et territoriale, et le rapport de France Stratégie, 2017 : « Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants »

²⁷ « *Qui sont les Gilets jaunes et leurs soutiens ?* », mai 2019

long de la diagonale Bordeaux-Strasbourg, on ne rencontre aucune ville de plus de 100 000 habitants avant Dijon. L'Île-de-France est la région de prospérité la plus vaste, mais avec une exception : Paris qui est dans le troisième quartile, et les communes au Nord et à l'Est (Seine-Saint-Denis et certaines communes du Val de Marne) qui alimentent des poches de pauvreté, dans le premier quartile. Ces résultats montrent la difficulté de vouloir opposer France urbaine à France périphérique, quand certaines campagnes tendent à se « métropoliser » ou appartenir à des « clubs métropolitains », selon l'expression d'Éric Charmes (2015).

Dans un second temps, les auteurs de la note montrent qu'en réalité **le mal-être est beaucoup plus prononcé dans les villes moyennes entre 20000 et 100000 habitants** que dans les petites communes rurales ou les métropoles. Dans une note antérieure des mêmes auteurs (juillet 2018) « Bonheur rural, malheur urbain » rappellent « Vaut-il mieux habiter à la campagne ou en ville ? Les mesures de bien-être subjectif pour la France font apparaître un avantage en faveur des campagnes : les ruraux sont plus heureux, plus satisfaits de leur vie, de leur logement, de leurs relations sociales, et se sentent plus en sécurité. Globalement, toutes ces métriques se dégradent avec la taille des agglomérations, pour atteindre un point bas à Paris, tandis que les inégalités de revenu font le chemin inverse. »

« Exception flagrante à cette règle, les villes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) ressortent comme particulièrement malheureuses : la satisfaction de vie y est particulièrement dégradée, alors que les habitants de ces agglomérations sont par ailleurs assez satisfaits de leur cadre de vie. Nous montrons qu'il ne s'agit pas là d'un effet de revenu, mais que ce faible niveau de satisfaction général est associé à une appréciation plus négative des relations avec les amis, de la famille et des collègues de travail, ce qui pointe vers un tissu social plus distendu. »

Ainsi, il apparaît bien que « les villes moyennes combinent les différentes caractéristiques socio-démographiques les plus prédictives du mal-être au niveau individuel (...) : une part des sans-diplômes et faibles qualifications plus importante que dans les métropoles et petites communes, une structure démographique de la population plus âgée, un revenu médian plus faible et une surreprésentation des ménages les plus pauvres en France ».

D'un autre côté, tout ne peut sans doute pas se résumer en termes de bonheur ou de malheur dans la vie quotidienne. Il faut noter que, comme dans les villes moyennes catégorisées ci-dessus, **on peut faire sa vie dans les campagnes éloignées des centres urbains ou même en déclin**. C'est ce que montre le sociologue, Benoît Coquard²⁸, à partir d'une enquête immersive de plusieurs années dans la région Grand-Est. Il décrit la vie quotidienne de jeunes femmes et hommes ouvriers, employés, chômeurs qui font la part belle à l'amitié et au travail, et qui accordent une importance particulière à l'entretien d'une « bonne réputation ».

À rebours des idées reçues, il montre comment, malgré la lente disparition des services publics, des usines, des associations et des cafés, malgré le chômage qui sévit, des consciences collectives persistent, mais sous des formes fragilisées et conflictuelles.

Même si les catégorisations de l'OBE ne sauraient décrire toutes les nuances de la vie dans les villes moyennes ou dans les milieux ruraux éloignés des centres urbains, il faut bien admettre que le diagnostic nous paraît globalement justifié et nous oblige à poser la question du « comment faire autrement ».

²⁸ Auteur de : *Ceux qui restent - Faire sa vie dans les campagnes en déclin*. La découverte, octobre 2019.

Autrement dit, l'atelier Démocratie/OCQD estime que le problème est moins l'antagonisme entre France urbaine et France périphérique que l'existence de territoire avec ou sans projets²⁹. Avec le sociologue Jean Viard, nous pensons que **c'est l'absence de projet social pour la France rurale**, où réside l'essentiel du travail populaire, actif ou retraité, **qui est à l'origine de l'implosion démocratique**. La lutte des territoires a donc bel et bien commencé, comme l'attestent les débats sur la France périphérique - entre Christophe Guilluy et Jacques Lévy, par exemple.

2.5 Comment penser et agir autrement ?

Parler de l'égalité territoriale comme on parle d'égalité de revenus ou de conditions de vie, c'est certes se rallier à un principe républicain intangible. Mais le poser uniquement dans ces termes, c'est se résoudre à pousser l'Etat à cultiver un réflexe schizophrénique : d'un côté, rappeler son attachement à cette valeur républicaine, comme en atteste l'existence d'un secrétariat d'Etat à l'égalité des territoires et du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), et d'un autre côté penser toujours plus l'avenir de la France à partir de ses métropoles, comment moteur de sa prospérité, de sa croissance et de son développement dans le concert européen et mondial.

L'atelier Démocratie –OCQD considère que poser la question des inégalités et déséquilibres au sein et entre les territoires ruraux, dans les espaces rural et urbain (les quartiers populaires dans les grandes villes par exemple), en termes de solidarité et de dynamique territoriales - et au total d'équité pour les populations - est plus porteur de solutions concrètes pour répondre aux doléances qui se sont exprimées à l'occasion de la mobilisation des Gilets jaunes.

3 Quelles pistes de solution ?

3.1 - Des mesures en faveur de l'espace rural

Depuis la crise des Gilets jaunes et la fin du Grand débat national, le gouvernement a annoncé plusieurs mesures, dont certaines intéressent plus particulièrement l'espace rural, et qui sont au centre de l'attention du Pacte civique :

- **Etendre, voire généraliser, les Maisons de services au public (MSAP).** Lors de sa conférence de presse du 25 avril 2019, le président de la République, Emmanuel Macron, a annoncé qu'il souhaitait déployer des maisons de services au public, qu'il appelle « France service », « dans chaque canton en moyenne », soit au moins 2 100 au total. Ces lieux regroupent les services d'accueil de l'État, des collectivités locales et de tous les opérateurs. Le dispositif n'est pas nouveau. En effet, il existe déjà 1 400 maisons de services au public³⁰. 500 autres sont déjà prévues. La marche n'est donc pas si haute pour atteindre l'objectif présidentiel. Pour parvenir à l'objectif d'une maison de service au public dans un rayon de moins de 15 km de n'importe quelle habitation, il en faudrait environ 2 400.

²⁹Jean Viard analyse le mouvement des Gilets jaunes et la pression populaire en faveur d'un renouvellement démocratique. Il est l'auteur de : *L'implosion démocratique - Pour un nouveau pacte territorial*, L'aube Eds Dee,

³⁰Six MSP en Loire-Atlantique, 6 en Vendée, 12 dans le Maine et Loire, 11 en Mayenne et 13 dans la Sarthe par exemple – selon le portail des Maisons de services au public < <https://www.maisondeservicesaupublic.fr/> >

En juin 2019, le Pacte du pouvoir de vivre (PPV) propose d'améliorer la visibilité, encore modeste, dont bénéficient les MSAP, de renforcer l'accessibilité du public aux services de terrain et de faire évoluer l'offre de services en fonction des nouveaux besoins³¹.

En septembre 2019, le PPV demande de « **donner corps au bouclier territorial de services publics**, auquel la réforme dite « Cap 2022 » de transformation du service public et à la refonte de services de l'État en région, semble contrevenir au détriment des citoyens. Il est nécessaire d'inscrire les maisons France service dans le sillage des Maisons de services au public (MSAP) basées sur des réalités territoriales et de prévoir les moyens humains et financiers associés ».

- Une action volontariste et concrète est nécessaire pour **corriger par exemple les inégalités des dotations globales de fonctionnement (DGF)** entre les communes rurales et urbaines.
- **Soutenir le télétravail en France** : l'Etat a prévu d'investir 110 millions d'euros sur trois ans dans un programme national de développement des tiers lieux pour dynamiser les territoires³².
- Pour faire face à la crise d'engagement des maires - nombre d'entre eux ayant manifesté l'intention de ne pas se représenter lors des municipales du printemps 2020 -, **la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a été promulguée le 27 décembre 2019**. Elle porte principalement sur les communes, particulièrement les plus petites. Elle renforce les pouvoirs des maires et leur assure de meilleures indemnités, notamment dans les zones rurales, revoit des dispositions de la loi NOTRe et améliore les conditions d'exercice des mandats locaux³³.
Ses objectifs sont notamment d'assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance de l'intercommunalité, de promouvoir un véritable statut de l' élu en renforçant leurs droits et le rôle qu'ils jouent au quotidien dans leur commune, et d'assurer au maire une défense quand sa responsabilité est engagée.
- Enfin, le « **nouvel acte de décentralisation** » **annoncé par le Président de la République** à l'issue du Grand Débat national et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales invitent à revoir le financement des collectivités territoriales. Pour éclairer les débats autour de ces réformes, France Stratégie propose une comparaison à l'échelle européenne de l'autonomie des collectivités territoriales³⁴. « La France se singularise par une faible décentralisation des dépenses publiques.

³¹ Reprenant la proposition n°13 du PPV de mars 2019, la mesure d'urgence n°8 de juin 2019 demande de : « Systématiser la proposition d'accompagnement humain à l'exercice des droits et généraliser les Maisons de services au public (MSAP) » - Dossier de presse du PPV du 17/06/2019.

Signalons également la publication d'un rapport sur la médiation entre citoyens et administrations : « Médiation accomplie? Discours et pratiques », juillet 2019, France Stratégie.

Selon le Défenseur des droits, [plus de 50 % des personnes](#) ont rencontré, au moins une fois dans les cinq dernières années, des difficultés pour résoudre un problème avec une administration.

Voir dossier de présentation : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-dp-mediation-accomplie-juillet-2019.pdf>

³² https://www.lemonde.fr/emploi/article/2019/04/23/le-teletravail-s-installe-dans-le-paysage-francais_5453694_1698637.html.

³³ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-engagement-et-proximite-guide-pratique>

³⁴ « **Autonomie des collectivités territoriales : une comparaison européenne** » : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/autonomie-collectivites-territoriales-une-comparaison-europeenne>

Seulement 20 % de ces dépenses sont payées par les administrations territoriales, contre 31 % en moyenne dans l'Union européenne. Tous les grands pays voisins décentralisent plus que la France, notamment en matière d'éducation et de santé. Ce constat est à nuancer s'agissant des investissements publics, les administrations territoriales françaises en finançant une part importante. En outre, la part des dépenses locales dans le total des dépenses publiques est un indicateur imparfait du degré de décentralisation : le payeur n'est pas toujours celui qui décide ».

Et de conclure de manière extrêmement balancée, en cumulant dépenses de fonctionnement et d'investissement : « Au total, si la décentralisation des dépenses publiques apparaît faible en France, les ressources des administrations territoriales leur confèrent une autonomie de gestion qui n'est pas inférieure à celle des autres pays européens ».

- **Le projet de loi « 3D », pour décentralisation, différenciation et déconcentration**, a pour but de traduire cette annonce d'Emmanuel Macron et pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales - sans constituer pour autant un nouveau « big bang » territorial, affirme le gouvernement³⁵. Il devrait être présenté au Parlement au milieu de l'année 2020.

Le Pacte civique estime que ces mesures, si elles vont dans la bonne direction, ne peuvent suffire. Outre le rééquilibrage territorial en emplois publics « non locaux », évoqué plus haut, trois autres pistes de solution sont possibles.

3.2- Quatre recommandations du Conseil d'Analyse Economique (CAE)

La première reprend des recommandations du Conseil d'Analyse Economique (CAE), dans sa note publiée en janvier 2020³⁶ :

- **Redéfinir les objectifs d'aides aux territoires en prenant en compte toutes les dimensions du bien-être** - dont le CAE a montré le caractère déterminant dans le mécontentement d'une partie de la population rurale -, et non les seuls critères économiques. Se doter d'un outil de ciblage mesurant les évolutions des facteurs du bien-être local³⁷.

- **Rénover l'approche de l'État central vis-à-vis des politiques de soutien aux territoires**. Privilégier l'accompagnement technique et financier à des projets initiés localement, à partir d'une information locale, et portés par l'ensemble des acteurs concernés. Promouvoir le droit à l'expérimentation et à la différenciation pour la réalisation des projets.

- Supprimer les politiques d'exonérations fiscales (zones de revitalisation rurale, dites ZRR), jugées inefficaces, et **utiliser ce budget pour les projets locaux destinés aux territoires ruraux, dont l'allocation doit étroitement impliquer les élus au niveau local**.

- Lors de la mise en place du réseau « France services », **cibler des lieux de passage et permettre un élargissement des missions en incluant des services de proximité**,

³⁵ La ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Jacqueline Gourault, a commencé en janvier 2020 à Arras, ses déplacements en région dans le cadre de la phase de concertation nationale territorialisée préalable à l'élaboration du projet de loi.

³⁶ Note de Yann Algan et alii : *Territoires, bien-être et politiques publiques* <<http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note055.pdf>>

³⁷ Pour les constats et le diagnostic qui précèdent ces recommandations, voir notre contribution sur « *Les Gilets Jaunes, déclencheurs du Grand Débat national* » - Rapport OCQD 2019 du Pacte civique <publié début 2020>

y compris privés, en fonction des besoins locaux des usagers. Éviter la stratégie du « tout numérique », afin de préserver le lien social.

La note du CAE conclut qu'« à défaut de pouvoir maintenir des équipements locaux, il est nécessaire de veiller à compenser leur perte par l'accès des habitants à des services situés dans la ville la plus proche. **L'objectif serait de s'assurer que toutes les communes soient reliées à une ville disposant des commerces et services essentiels, en minimisant le temps de trajet nécessaire à cet accès.** Enfin, de façon générale, nous attirons l'attention sur la nécessaire évaluation des programmes et décisions mis en œuvre dans les territoires. »

Les deux autres pistes de solutions- *Agir pour la mobilité, les services publics et l'accès à la santé* - sont reprises, par exemple en Pays de la Loire, dans un document adressé en juin 2019 par la CFDT au préfet de la région dans le cadre du Pacte national du Pouvoir de Vivre³⁸.

3.3 - « Agir pour la mobilité » En dehors des villes centres comme Angers, Le Mans, Nantes ou la Roche-sur-Yon, les organisations signataires du PPV, dont le Pacte civique, demandent d'agir dans 5 bassins d'emploi.

Cinq zones peuvent être identifiées aujourd'hui avec des problématiques spécifiques en termes de mobilité.

- a) **Le bassin d'emploi nantais.** Le périphérique est largement encombré le soir et le matin, obligeant les travailleurs à décaler leurs horaires de travail. Les conditions de circulation sont stressantes. La banlieue nantaise s'étend sur plusieurs cercles, jusqu'à 30 km autour de Nantes, avec des migrations pendulaires importantes. Les transports en commun sont nombreux dans le centre-ville de Nantes. En revanche au-delà, ils sont plus rares.
- b) **Le bassin de Saint-Nazaire.** Les entreprises sont assez localisées autour des Chantiers /Airbus, de la zone de Brais et de la cité sanitaire. La pénurie de main d'œuvre est importante. L'accès à l'emploi est freiné par l'absence de transports collectifs.
- c) **Le bassin de Saumur/Cholet.** Saumur est percuté par un taux de chômage très important, avec une attractivité économique faible. Le rapport aux transports est compliqué et nécessite un travail de fond. Par ailleurs, Cholet bénéficie d'une forte attractivité, d'une grosse pénurie de main d'œuvre. La question des transports est évidemment posée, celle de l'implantation des entreprises également.
- d) **Le bassin Sarthois.** Au-delà du cœur de ville du Mans, l'absence d'un réseau de transports est un frein à la mobilité des travailleurs et accentue le sentiment d'être exclu.
- e) **Le bassin Mayennais.** Pour la ville de Mayenne, malgré des efforts fournis en septembre 2018 avec 2 nouvelles lignes, cela ne répond pas à toutes les attentes des usagers et aux enjeux de la mobilité. Également pour les communes alentours et du nord Mayenne.

³⁸ Juin 2019

3.4–Agir pour les services publics et l'accès à la santé. Dans son adresse au préfet de la région, le syndicat, avec les signataires du Pacte pour le Pouvoir de Vivre, reprend plusieurs de ces propositions.

Les services publics :

L'accès aux services publics est un facteur de cohésion sociale et est un élément fondamental dans l'équilibre des territoires et la justice sociale. La fracture sociale est en partie liée à l'inégalité des territoires. Il est nécessaire de moderniser et de penser différemment l'organisation des services publics. Il est tout aussi indispensable de l'envisager avec deux paramètres incontournables, le déploiement de la proximité et l'impossible tout numérique. Cela implique une réflexion menée avec les collectivités, les services de l'Etat et les partenaires sociaux de manière coordonnée et articulée.

Ainsi, nous demandons une cartographie précise des zones en tension, une analyse des besoins des usagers et la mise en place d'une concertation pour envisager une organisation qui réponde à leurs attentes.

L'accès aux soins :

Le système de santé est en crise. Dans certains territoires de la région, la pénurie de médecins et de spécialistes est douloureusement ressentie par les patients. Les conséquences sont nombreuses... Engorgement des urgences, non prise en charge de certaines maladies, attentes importantes pour obtenir un rendez-vous, tensions des professionnels de santé.

La Région des Pays de la Loire est attractive. Cela à des conséquences positives sur la démographie et le taux de croissance. Conserver cette attractivité impose de maintenir un système de soin à la hauteur. La Région des Pays de la Loire pourrait être un territoire expérimental en la matière.

Dans un premier temps, il nous apparait nécessaire de construire une analyse commune des points forts et des fragilités et d'engager des plans d'actions pour non seulement répondre mais aussi anticiper les besoins des ligériens.

De son côté, en expliquant que « l'aide aux territoires ruraux est une priorité », le conseil régional des Pays de la Loire a présenté son bilan 2016-2018 du « **Pacte pour la ruralité** », adopté en juin 2016³⁹. Sur les trois sujets évoqués ci-dessus (mobilité, accès aux services publics et aux soins notamment), il est indispensable d'exiger un bilan détaillé.

Conclusion :

On a vu que le gouvernement essaie de répondre à certains des griefs des Gilets jaunes et aux propositions du GDN par la notion de proximité, principe d'action largement mis en avant par les collectivités locales depuis les années 1990.

Le Pacte civique reprend à son compte l'interrogation des directeurs généraux de communautés de France, même si elle est à contre-courant du logiciel de nombre d'élus locaux et nationaux : le « *dogme de la proximité* » n'est-il pas le meilleur alibi au statu quo national ?⁴⁰. On ne peut être que d'accord avec l'idée selon laquelle, « *le problème n'est pas la proximité mais l'accessibilité réelle à la mise en œuvre des droits [des citoyens-usagers] et aux services publics* ». Comme le montre le rapport de l'Assemblée nationale déjà cité, la proximité n'est que l'un des moyens de l'accessibilité aux services publics. La mutualisation des services en est un autre, comme les maisons de santé pour les médecins et les professionnels du soin, les maisons de services aux publics désormais dénommées « Maison France services » que le Président de la République veut étendre de 1400 fin 2018 à 2000 d'ici 2022 –et pourquoi pas généraliser si le chef de l'Etat veut réaliser sa promesse d'une Maison par canton⁴¹, soit environ 4000 sur le territoire français ? Et pour cause, le regroupement sous le même toit de services tels qu'un point Poste, un accueil Pôle Emploi, une antenne du service des Impôts, dans des lieux situés à 20 minutes maximum du domicile des habitants, tout comme l'accompagnement des 13 millions de Français frappés d'illectronisme (ou pas à l'aise avec la langue écrite) sont des conditions indispensables de l'accès réel aux services publics.

Le Pacte civique souscrit également au constat fait par nombre d'observateurs : « *L'uniformisation ne marche pas* ». Le Gouvernement lui-même préconise désormais **la différenciation au plan local des politiques publiques**.

Il faut ensuite poser frontalement **la question de l'interdépendance entre les territoires**, du point de vue même des citoyens qui, certes habitent dans l'une ou l'autre des 35 000 communes de France, mais qui travaillent le plus souvent dans une autre commune de leur bassin de vie. Ce qui les amène à utiliser des réseaux de transport interconnectés par la route ou par le rail à toutes les échelles territoriales, de l'intercommunal au régional et souvent bien au-delà. Ce qui est vrai au niveau des transports l'est tout autant au niveau des services commerciaux.

Cette réalité conduit le Pacte civique à prendre au sérieux un autre diagnostic posé par les cadres territoriaux : « La territorialisation de la fiscalité économique (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, imposition forfaitaire des

³⁹ Bulletin « Ma région » de juillet-août 2019 - p. 7

⁴⁰ Résultats d'une enquête auprès de 427 directeurs généraux d'intercommunalité et l'analyse d'une cinquantaine d'ouvrages consacrés aux politiques territoriales, publiés en juillet 2019, dans un document intitulé « *Quel monde territorial demain ? - Pour un Aggiornamento de l'action publique locale* ». Etude téléchargeable sur : <https://www.adgcf.fr/58-843-79-quel-monde-territorial-demain-pour-aggiornamento-action-publique-locale.html>

⁴¹ Comme le Président Macron s'est risqué à l'annoncer dans sa conférence de presse du 25 avril 2019

entreprises de réseaux...), soit près de 28 milliards d'euros en 2017, agit comme un frein à la coopération entre les territoires ». Ce diagnostic dérangeant pourrait déboucher sur la déterritorialisation de la fiscalité, à rebours de la politique de décentralisation instaurée depuis la loi Defferre en 1984. Ce qui nécessite évidemment un débat démocratique approfondi. Pourquoi ne pas soumettre cette question à une conférence citoyenne, à l'image de celle en cours sur le climat ? Cette question est au cœur de l'actualité, notamment depuis que le Président Macron a annoncé la suppression de la taxe d'habitation, mettant en lumière le difficile équilibre des budgets des collectivités locales.

Le Pacte civique reformule donc le questionnement commesuit : comment passer d'une concurrence néfaste et artificielle entre les territoires à une logique de coopération – à travers le déploiement de politiques inter-territorialisées - sans re-centraliser au niveau national la fiscalité économique ?

Enfin, il est capital que nos gouvernants continuent à se mettre réellement à l'écoute de l'expression des citoyens sous ses différentes formes : doléances, propositions ou cahiers de préconisations, comme l'a proposé la démarche du Grand débat national, sous contrainte de crise sociale aiguë.

L'expression des citoyens, telle qu'a pu se manifester du début de l'année 2019 doit servir tant à éclairer la décision publique qu'à suivre sa mise en œuvre sur le terrain. **Car, la conviction du Pacte civique est qu'associer davantage les citoyens à l'élaboration des solutions, est le bon levier d'efficacité et un bon critère de la qualité démocratique.**

Chapitre 2 : après l'abandon de Notre Dame des Landes : les terres de la ZAD et l'aéroport de Nantes-Atlantique, en 2019

Dans notre précédente analyse (voir Rapport 2018 de l'Atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique, p.87-107) **la situation de l'ex-ZaD de Notre-Dame-des-Landes** en septembre 2018 était analysée à l'aune de 5 enjeux majeurs :

- La situation des militants radicaux,
- l'urgence à libérer les routes,
- les signatures des conventions d'occupation précaire (COP),
- des conflits d'usage à trancher,
- la localisation des habitats.

Depuis, le Département de Loire-Atlantique a repris la main. Redevenu propriétaire des 895 hectares de la ZaD, il a confié la gestion des terrains à la Chambre d'Agriculture. Celle-ci se devait d'examiner tous les projets, y compris les 15 COP déjà validées par l'Etat en juin 2018⁴². Tout ceci sur fond de conflit potentiel lié aux rivalités foncières entre agriculteurs et paysans zadistes, ces derniers exigeant que les terres « sauvées de l'aéroport » soient affectées en priorité à de nouvelles installations et non à l'agrandissement de fermes existantes.



France 3 Région

Pour ce qui concernait **le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique**, nous en étions restés aux constats d'insuffisance suivants :

- absence de concertation citoyenne permettant de réaménager l'aéroport existant en tenant compte, à la fois, de l'exaspération des riverains et de l'explosion du trafic aéroportuaire qui a rapidement dépassé les prévisions de fréquentation.
- lenteur des compensations et de la mise en place d'un « Plan de gêne sonore »,
- obtention d'une estimation financière correctement évaluée du coût de l'opération (remboursement de la société concessionnaire Aéroport du Grand Ouest - Vinci, remise en état de la piste, liaisons ferroviaires...).

Enfin, et ce n'était pas la moindre des insuffisances relevées, aucune démarche sérieuse consistant à réguler le trafic aéroportuaire actuel en fonction des décisions prises à la COP 21 (impact des gaz à effet de serre) n'avait été entreprise.

Dans ce contexte, le Pacte civique, avant d'apporter une appréciation à l'aune de sa méthode et de ses valeurs, a souhaité analyser l'évolution de la situation en 2019, en traitant les deux aspects de la conflictualité liée au projet d'aménagement de Notre Dame des Landes :

- la réaffectation des terres de la ZAD ;
- le réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique.

⁴²En effet, si les COP offrent une certaine garantie, elles ne sont pas officiellement régularisées. La signature des baux, réclamée par agriculteurs et zadistes paysans, devait se faire au moment de la rétrocession du foncier au département.

1 La réaffectation des terres de la ZAD

1.1 *Quelle évolution de la situation depuis novembre 2018 ?*

Dès novembre 2018, la méfiance des paysans zadistes vis-à-vis de l'Etat et des services de la préfecture était palpable, ceux-ci ne voulant plus de conventions précaires (valables une année au mieux) mais des baux durables. La Préfecture avait préconisé d'attendre la signature définitive de la rétrocession des 895 ha de laZaD au Département, lequel a« vocation à signer des baux ». Les COP devaient, en attendant, être renouvelées en décembre 2018.

Le 18 décembre 2018, l'Etat et le Département signent un accord de rétrocession des 895 ha, ce que les zadistes considèrent comme « une manœuvre de l'Etat pour se défaire plutôt que de favoriser une expérience permettant de répondre aux enjeux climatiques, agricoles et sociaux actuels ». Dans le même temps, les zadistes créent un « fonds de dotation » dont l'objectif est de collecter suffisamment d'argent pour racheter progressivement le foncier et le bâti de la ZaD afin d'y construire des formes de propriété collective permettant une meilleure prise en charge du bocage « par celles et ceux qui le protègent ». De son côté, le président du département, Philippe Grosvalet, connu pour ses positions « pro-NDDL », souhaite un compromis entre les zadistes porteurs de projets agricoles et les agriculteurs voisins qui exploitent toujours des terres dans la ZaD. En attendant, les 39 agriculteurs exploitant des terres dans la zone et les 15 zadistes porteurs de projets agricoles voient leurs COP renouvelées au 1^{er} janvier 2019⁴³.

Début 2019, les prises de positions se succèdent. Les zadistes demandent, outre la transformation des COP en baux durables, la reconstruction des lieux de vie détruits lors des opérations d'évacuation d'avril 2018, lieux considérés à leurs yeux comme des symboles.

Le président du Département prend acte de la décision de l'Etat de mettre 1,3 millions d'euros pour accompagner le projet agricole et environnemental de la ZaD et déclare que « le Département en mettra autant ». Il rappelle, encore une fois, qu'aucune préférence ne sera faite pour l'octroi des baux dès lors que les expérimentations proposées se feront dans le respect du droit, des normes sanitaires, des obligations d'installation et de formation propres à la profession agricole.

A la mi-avril la communauté de communes Erdre et Gesvres revoit ses plans d'urbanisme (PLUI : Plan d'Urbanisme Intercommunal) qui concernent les 1600 ha de la ZaD où les occupants défendent une tout autre manière de vivre. Dans le document qui fixe un cadre réglementaire, la Zone d'Aménagement Différé (ZAD), qui était destinée à l'aéroport, disparaît définitivement et devient officiellement « zone agricole naturelle ». Ce territoire intègre le périmètre de protection des espaces naturels et agricoles (Pean). Cependant, les zadistes réclament bien plus qu'un droit à construire ; ils veulent un droit à construire « autrement » qui prendrait en compte « un habitat écologique, alternatif et collectif ». Ils défendent une agriculture en circuits courts respectueuse de l'environnement et s'appuyant sur des fermes de petite taille, à l'opposé des grosses exploitations isolées. Ils reprochent au PLUI de ne pas prendre en considération le contexte spécifique du territoire concerné et de refuser les modes d'habitations alternatifs ayant un faible impact sur l'environnement.

⁴³ Quatre porteurs de projet, non titulaires de COP, connaissent cependant des conflits d'usage avec des agriculteurs voisins, sur une surface de 70 ha.

Pour les élus de la communauté de communes, il faut, au contraire, appliquer un même droit pour tout le monde. Les zadistes pourront construire sur les 2 % de zones non-humides des 1600 ha initialement dévolus à l'aéroport et aussi agrandir des habitats existants.

Le 30 avril, le Département devient officiellement propriétaire des 895 ha de la ZaD, les actes de vente avec l'Etat étant signés. Le président du Conseil départemental lance aussitôt le processus de transformation des COP en baux agricoles de 9 ans. Une première série de 18 baux sont signés (17 baux environnementaux et un bail rural classique). A l'été 2019 une quarantaine de baux sont signés. Les ex-zadistes regrettent que la clause environnementale ne soit pas rendue obligatoire. Ils souhaiteraient que le « bio » soit la condition exigée par le Département pour exploiter les terres de l'ex-ZaD. Loin d'être en position d'acquérir des parcelles non concernées par la rétrocession, le fonds de dotation (« La Terre Commune ») lancé en début 2019 par les zadistes et leurs soutiens n'a réuni que 400 000 euros provenant d'un millier de contributeurs, alors que 3 millions d'euros étaient ambitionnés.

Si Notre-Dame-des-Landes continue d'entretenir pour certains « l'esprit de lutte » avec, par exemple, des rassemblements estivaux comme celui du 7 Juillet 2019, ces rassemblements déplacent pendant moins de monde que lorsqu'il fallait mobiliser contre le projet d'aéroport.

Par ailleurs, les victimes d'actes de délinquance et de vandalisme ou d'intimidation des habitants de communes proches de NDDL cherchent à se faire entendre. A titre d'exemple, un couple de riverains retraités attaque l'Etat pour faute et préjudices après une trentaine de plaintes déposées pour dégradations, vandalisme, effractions, squats et vols dans leur maisonnet lui réclame 382 000 euros de dommages.

En résumé, deux types de populations se côtoient aujourd'hui dans la ZAD, non sans difficulté :

De « nouveaux agriculteurs », résistants historiques au projet d'aéroport à NDDL et pour qui le « projet collectif » prime. Ils ont souvent opéré une reconversion par rapport à d'anciennes activités. Ils exigent que l'attribution des terres revienne à une agriculture 100 % bio et locale et que la priorité soit donnée à l'installation de jeunes agriculteurs et non à l'agrandissement d'exploitations existantes.

Des « agriculteurs traditionnels », installés de longue date, qui se voient menacés d'une annexion de leurs terres par des habitants de l'ex-ZAD et qui se sont regroupés au sein de l'Amelaza (Association pour le maintien des exploitations légale sur l'ancienne zone aéroportuaire). Ces agriculteurs « qui ont continué de cultiver leurs terres en signe de résistance au projet d'aéroport » veulent tourner la page et voir ce territoire redevenir capable de procurer un revenu à ses agriculteurs, mais avec les mêmes règles que partout dans le département en ce qui concerne la redistribution des terres.

Un compromis semble avoir été trouvé fin septembre 2019 avec 24 baux ruraux signés avec des agriculteurs historiques ou nouveaux exploitants, dont 23 en agriculture raisonnée ou bio (avec des clauses environnementales). Le Département considère que les conflits d'usage entre les exploitants historiques et les porteurs de projets sont quasiment réglés'

1.2 Appréciation de l'OCQD

Le processus de réaffectation des terres a-t-il été bien géré ? Le Pacte civique a pris acte, en janvier 2018, de la décision de l'exécutif d'abandonner le transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique sur Notre Dame des Landes. A ce stade et au terme de l'analyse qu'il en a fait, l'atelier Démocratie-OCQD considère la réaffectation des terres de la ZAD a obéi à un processus globalement satisfaisant.

→ **Drapeau vert**



La conflictualité a-t-elle été réduite ?

La conflictualité persistante entre « nouveaux agriculteurs » et « agriculteurs traditionnels » d'une part et des résidents de longue date et zadistes d'implantation récente d'autre part reflètent les tensions inévitables de toute transition. Conflits que déplorent à leur manière les élus du territoire concerné, en demandant « l'application d'un même droit pour tout le monde ».

Le conflit qui perdure montre que la sérénité n'est pas vraiment acquise sur le terrain. Ce qui apparaît une nouvelle fois, c'est la frilosité des pouvoirs publics (Etat, Département, Région) à dégager des compromis acceptables et, in fine, décider de la politique agricole à conduire, nécessairement pluraliste.

→ **Drapeau orange**



2 Où en est le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique ?

Le 17 janvier 2018, le Premier ministre annonçait la décision du Gouvernement d'abandonner le projet d'aéroport sur le site de Notre-Dame-des-Landes (NDDL) et de lancer trois chantiers complémentaires :

- le réaménagement de l'aéroport existant de Nantes Atlantique (NAT) ;
- la définition de compensations exceptionnelles en faveur des riverains de Nantes Atlantique ;
- la fluidification des liaisons ferroviaires entre Nantes et les aéroports franciliens afin d'accompagner le développement économique des Pays de la Loire et, au-delà, de la Bretagne.

La commande politique, limitée à ces trois chantiers, excluait donc l'étude de tout nouveau transfert de NAT.

Après l'annonce du Gouvernement, en 2018, de l'abandon du projet de NDDL, les riverains de NAT ont nourri la forte inquiétude que l'aménagement de ce dernier n'entraîne, de manière irrémédiable, des nuisances sonores et des dégradations de la qualité de l'air supplémentaires.

2.1 Que s'est-il passé depuis l'annonce du réaménagement de l'actuel aéroport Nantes Atlantique ?

L'aéroport de Nantes Atlantique est propriété de l'Etat. C'est pourquoi le projet de réaménagement de l'aéroport est conduit par l'un des services compétents de l'Etat, la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Sur le terrain, les citoyens se sont organisés, en de nombreuses associations aux finalités différentes (COCETA, Ailes de l'Ouest⁴⁴ notamment...) pour faire entendre leur voix et formuler des propositions d'aménagement et/ou de transfert, de façon plus volontariste et percutante.



Ouest France

La DGAC, en qualité de maître d'ouvrage, a été chargée de proposer des mesures de réaménagement de Nantes-Atlantique après les conclusions de la Commission nationale de débat public (CNDP) qui a été mandatée pour mener à bien la concertation sur ce nouveau projet.

Tous les acteurs en présence sur le terrain s'accordent pour reconnaître l'importance du maintien de la qualité de vie et de l'air des riverains de l'aéroport, tout en soulignant la nécessité de soutenir la vie économique du Grand Ouest, par un aéroport d'envergure.

Comme l'indiquait le journal Ouest France dans son édition 27 mai 2019 « *La DGAC cherche à concilier un triple enjeu : satisfaire les besoins croissants de mobilité aérienne dans l'Ouest, protéger au mieux les riverains et l'environnement, et accueillir des passagers dans des conditions de confort à la hauteur des standards internationaux* ». Vaste projet aux enjeux contradictoires.



Des estimations chiffrées ont été réalisées et devaient permettre de poser des hypothèses à court, moyen et long terme.

Une véritable guerre des chiffres s'est alors ouverte dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des compensations financières des riverains, de la pollution sonore, de l'augmentation du trafic aérien en nombre de passagers (7 millions en 2020, 15 millions en 2030), de la longueur des pistes d'atterrissage (de 800 m actuellement à 1,5 km), de la contrepartie financière pour la perte d'activité du gestionnaire

Vinci... sans oublier le coût de réaménagement de l'aéroport actuel.

De nombreuses interrogations restent pendantes :

⁴⁴ COCETA : collectif des citoyens exposés au trafic aérien ; Les Ailes pour l'Ouest : association créée en 2002, favorable au transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique

Un accord pour le plan de gêne sonore a été approuvé en mars 2018 ; mais quel dédommagement des riverains ?

L'étude de faisabilité des pistes : allongement de l'existant ? création d'une nouvelle piste Est-Ouest ?)

Les vols de nuit : arrêt de minuit à 6 h du matin ?

Le seuil d'émission sonore et polluante des avions, peut-il être plafonné comme à Roissy?

Si bien que la question du transfert, à moyen et/ou long terme est à nouveau évoquée et pourrait devenir une réponse à l'évolution inéluctable de l'aéroport. Du reste, la conclusion des 6 cahiers d'acteurs du collectif COCETA est toujours la même « *Maintenir l'aéroport dans cette zone enclavée entre Nantes et le lac de Grand Lieu avec une urbanisation grandissante est une totale aberration économique, écologique et sanitaire* » ; « *nous ne sommes pas contre la mise en place d'un minimum de mise en conformité et de sécurité de l'aéroport, à la condition que le transfert soit inscrit dans la prochaine concession* ». (Ouest-France du 26 juin 2019)

Nombre de ces pistes de travail ressortent notamment de la concertation organisée par la CNDP d'avril à juin 2019 et des nombreux débats et réunions publiques organisés dans ce cadre.

Malgré la légitimité parfois contestée de la CNDP, le public a massivement participé à la concertation publique sur l'aménagement de l'aéroport. Le périmètre des consultations a été prévu sur seulement 26 communes ce qui a provoqué de nombreuses protestations. Notons que la majorité des communes sont rurales, à l'exception de Nantes, Rezé, Ste Luce, St Herblain....

Les garants de la CNDP ont rendu leur rapport le 30 août 2019. Y figurent douze recommandations pour le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique. Ils relèvent l'ampleur d'une concertation (11 000 contributions, 2100 participants). La DGAC est invitée à « *beaucoup de transparence et de concertation* » dans l'écriture du document final. La CNDP « *invite le maître d'ouvrage à associer la communauté scientifique et universitaire, les organismes publics et les associations en charge de la protection de l'environnement au travail de préparation ou d'accompagnement de l'évaluation environnementale* ». Elle formule le souhait que « *les propositions argumentées de solutions alternatives soient étudiées* » et que « *des réponses soient apportées sur leur faisabilité* »

Les garants de la CNDP insistent aussi pour que « les engagements pris lors de l'atelier « enjeux sanitaires » du 8 juillet 2019 sur les mesures de bruit et de pollution soient mis en œuvre, et les résultats communiqués aux parties prenantes ». Elles renvoient à la DGAC la tâche d'étudier et d'éclaircir les questions « de réduction du bruit », « du nombre de vols » et du « couvre-feu ».

2.2 Les annonces du Gouvernement

Le 28 octobre 2019, le secrétaire d'État aux Transports, Jean-Baptiste Djebbari, a présenté, au nom du Gouvernement, les grandes lignes du réaménagement de NAT

- Réaménagement de la piste existante qui sera allongée vers le sud, sur une longueur de 400 mètres vers la commune de Saint-Aignan-de-Grandlieu⁴⁵,

⁴⁵L'option de création d'une seconde piste, coûteuse financièrement et en termes de foncier a été écartée.

- Agrandissement de l'aérogare pour permettre l'accueil de 11,4 millions de passagers par an à l'horizon 2040, contre 6,2 millions en 2018.
- Interdiction de programmer les vols la nuit, entre minuit et 6 heures du matin et interdiction des vols les plus bruyants de 22 heures à 6 heures, mesures qui pourraient entrer en vigueur avant la fin de l'année 2021.
- Nouvelles trajectoires d'approche pour permettre un survol à plus haute altitude de Nantes et de son agglomération.
- Relèvement de l'altitude du survol du bourg de Saint-Aignan-de-Granlieu, pour réduire les nuisances sonores occasionnées.
- Un « droit de délaissement exceptionnel » permettant aux propriétaires de logements acquis entre 2010 et 2018 et exposés à un niveau de bruit important, de les revendre à l'Etat. La mesure s'ajoute aux aides à l'insonorisation de 6 000 logements.

Le maire de Saint-Aignan, Jean-Claude Lemasson, exprime immédiatement son opposition : « *Saint-Aignan sera rayée de la carte, d'une certaine manière parce que sans centralité elle n'existera plus en tant que telle* » et souligne « *un manque de sérieux pour les mesures d'accompagnement* »

Les habitants de cette commune soutiennent la démarche du maire. « *C'est une catastrophe... le pire scénario*. La seule solution qui reste pour eux est un déménagement.

2.2 *Appréciation de l'atelier Démocratie-OCQD du Pacte civique*

Quel jugement porter au vu de l'enchaînement des événements après la décision d'abandon de Notre Dame des Landes ? Il est clair. Il permet d'affirmer la quasi-certitude qu'il n'y avait pas de plan précis de réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique au moment de la décision d'abandon. En termes de gestion de la décision publique, c'est tout à fait consternant d'autant que l'ensemble des dispositions à retenir doit s'intégrer dans une politique globale menée contre le réchauffement climatique et la dégradation accélérée de la biodiversité.

→ **Drapeau rouge**



Le *Pacte civique* prend certes acte, dans un dossier particulièrement épineux, aux rebondissements multiples et aux parties-prenantes nombreuses et déterminées, de la volonté des décideurs de débattre avec les citoyens et les élus et de recueillir leurs positions sur cet aménagement. Il regrette toutefois une absence d'espace de co-construction et que les scénarios soumis à la concertation semblent, de fait, déjà écrits.

C'est un drapeau orange sur la démarche citoyenne car, s'il y a des avancées en termes de consultations, les résultats sont nettement insuffisants.

→ **Drapeau orange**



En termes de résultats justement, le Pacte civique déplore que parmi les voies possibles explorées au moment des débats et soutenues par la CNDP, très peu d'entre elles (voir ci-dessus) ont été retenues parmi les propositions du Gouvernement d'octobre 2019. C'est donc un drapeau rouge.

→ Drapeau rouge 
