



LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



**Comment promouvoir
le dynamisme économique
des espaces ruraux ?**

M. Guillaume de Russé

Octobre 2015



2015-29

NOR : CESL1100029X

Jeudi 12 novembre 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du mercredi 28 octobre 2015

COMMENT PROMOUVOIR LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE DES ESPACES RURAUX ?

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

M. Guillaume de Russé, rapporteur

au nom de la
section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 14 avril 2015 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis et d'un rapport intitulés : *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, a désigné M. Guillaume de Russé comme rapporteur.

Sommaire

■ Avis	12
■ Introduction	12
■ Une très grande diversité des espaces ruraux	13
■ Des espaces ruraux d'une grande diversité	13
➤ Des liens accrus entre urbain et rural	13
➤ Une pluralité d'indicateurs et de typologies pour les espaces ruraux	14
➤ Diversité économique des campagnes	17
➤ Des situations contrastées en matière d'emploi	22
➤ Des situations différenciées du rural en matière de pauvreté	24
■ Une prise en compte nécessaire de cette diversité	25
➤ Élaborer l'indispensable diagnostic territorial	25
➤ L'importance de se fonder sur les atouts locaux des territoires dans une logique de développement endogène	26
➤ Évaluer le stock des normes pour les adapter si nécessaire et éviter leur prolifération	26
■ Renforcer l'accessibilité des espaces ruraux	27
■ Améliorer l'accessibilité physique et numérique des espaces ruraux	27
➤ Renforcer l'accessibilité des espaces ruraux en matière de transports	27
➤ Accélérer l'accessibilité numérique des espaces ruraux :	28
■ Conforter la qualité de l'urbanisme	30
■ Garantir un meilleur accès aux services publics et aux services au public	32
➤ Favoriser l'accès des jeunes ruraux à la formation et à l'enseignement supérieur	33
➤ Assurer l'accès à des soins de proximité de qualité	34
➤ Développer les structures de proximité pour l'accueil de la petite enfance	36

■ Simplifier l'accessibilité des aides publiques et améliorer leur visibilité	37
■ Améliorer l'attractivité par les filières et les réseaux	40
■ Conforter le développement agricole et sylvicole	40
■ Promouvoir le dynamisme des entreprises locales	41
■ Favoriser un développement durable du tourisme	43
■ Promouvoir la recherche partenariale en zones rurales	45
■ Conforter l'emploi et la formation	46
■ Dynamiser la gouvernance pour conforter le développement économique et social des espaces ruraux	47
■ Tirer le meilleur parti de la loi NOTRe	47
■ Déconcentrer la gouvernance pour favoriser le dynamisme local	48
■ Conclusion	49
■ Déclaration des groupes _____	51
■ Scrutin _____	67

■ Introduction	69
■ Une approche de la notion d'espaces ruraux rendue complexe par des mutations importantes	70
■ Des mutations qui affectent la représentation traditionnelle des espaces ruraux et conduisent même certains à s'interroger sur leur existence	70
➤ Le repeuplement de certains espaces ruraux et l'extension des zones de résidence	71
➤ Une réduction du nombre des agriculteurs	72
➤ Une mobilité accrue qui concerne notamment les espaces ruraux	74
➤ Des différences de modes de vie entre populations urbaines et rurales largement atténuées	79
■ Des critères notamment économiques qui permettent d'approcher la notion d'espaces ruraux et d'affirmer leur existence	80
➤ Une approche topographique qui montre l'importance des espaces ruraux en France métropolitaine	80
➤ L'approche par la densité de population	82
➤ Une distinction des unités urbaines et des espaces ruraux en fonction de caractéristiques de la population des communes	84
➤ L'approche fonctionnelle	85
➤ L'approche européenne, fondée sur les densités, affinée par l'INSEE	88
➤ Un sentiment d'appartenance	91
■ Une grande diversité des espaces ruraux en France métropolitaine	92
➤ Multifonctionnalité des campagnes et diversité des espaces ruraux	92
➤ Diverses catégories de campagnes selon la typologie de la DATAR	94
■ Des espaces ruraux divers par leur économie	98
■ Une grande diversité économique des campagnes	98

➤ Une importance particulière de l'agriculture et de la mise en valeur des espaces naturels	98
➤ Des activités industrielles notables et un artisanat dynamique	105
➤ Un tertiaire important autour des services et de l'économie résidentielle	111
➤ Le tourisme, vecteur de développement « présentiel » pour nombre de territoires ruraux	118
➤ Les coopératives : un pilier de l'économie des espaces ruraux	127
➤ De nouveaux leviers de développement économique	130
■ Des situations très contrastées de l'emploi dans l'espace rural	135
➤ Diversité des situations au regard de l'emploi dans les zones rurales	135
➤ Un accès souvent difficile des jeunes ruraux à la formation et à l'apprentissage et des particularités au regard de l'emploi	138
➤ Avantages et inconvénients de bassins d'emploi de taille limitée	143
➤ Des emplois saisonniers en nombre particulièrement élevé	145
■ Évolutions des espaces ruraux en matière d'emploi et résilience face à la crise	148
➤ Une évolution de l'emploi peu favorable dans beaucoup d'espaces ruraux	149
➤ Une grande disparité de situations des espaces ruraux au regard des demandes d'emploi et du chômage	153
➤ Une grande variété de profils des espaces ruraux au regard de l'emploi et du chômage	156
➤ Espaces ruraux et pauvreté	159
➤ Des risques d'aggravation de la situation économique pour les espaces ruraux	163
■ Composantes de l'attractivité et dynamisme économique des espaces ruraux	168
■ Des facteurs d'attractivité pour les personnes et pour les entreprises	168
➤ L'enjeu majeur de l'accessibilité physique et numérique	168

✎ Des territoires diversement dotés quant aux services publics et au public	180
✎ Qualité du cadre de vie et image des espaces ruraux	202
■ Une attractivité inégale	206
✎ Pour les personnes	206
✎ Pour les entreprises	216
■ De multiples dispositifs de soutien au risque d'une efficacité inégale ?	218
✎ Une grande diversité de dispositifs d'aides	218
✎ Limites et avantages de ce système	233
✎ Ingénierie publique et rôle de la commande publique	239
✎ Le rôle essentiel des chambres consulaires	240
■ Comment tirer le meilleur parti de la loi NOTRe pour le développement économique de la ruralité ?	243
✎ La nouvelle carte des régions	243
✎ La loi NOTRe ou la volonté de clarification des compétences	244
✎ La Région est-elle vraiment exclusive en matière économique ?	245
✎ La vision européenne des territoires	246
■ Conclusion	246

Annexes _____ 251

Annexe n° 1 : composition de la section de l'aménagement durable des territoires _____	251
Annexe n°2 : liste des personnalités entendues _____	253
Annexe n° 3 : synthèse des mesures du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 _____	256
Annexe n° 4 : synthèse des mesures du Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 _____	259
Annexe n° 5 : table des sigles _____	260
Annexe n° 6 : bibliographie _____	263

COMMENT PROMOUVOIR LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE DES ESPACES RURAUX¹

Synthèse de l'avis

Les espaces ruraux de France métropolitaine présentent des situations contrastées. La notion peut aller de territoires isolés et très peu denses à des communes de densité moyenne situées près de grandes villes. Si la plupart voient augmenter leur population, certains, notamment dans le rural isolé, perdent des habitants. Leur économie comprend, plus que celle des grandes villes, une part importante d'activités productives, agricoles, artisanales et industrielles. Mais les activités résidentielles y prédominent, notamment du fait de l'apport de revenus de personnes qui travaillent en ville et résident dans le rural, viennent y passer leur retraite, y créer une entreprise ou s'adonner au tourisme. Une partie des jeunes les quitte pour se former dans les villes. Des territoires ruraux, notamment industriels, figurent parmi ceux qui ont le plus souffert de la crise et d'autres, souvent grâce à leur attractivité résidentielle, parmi les moins affectés.

Les atouts des territoires ruraux sont diversifiés. Ils dépendent de la région où ils se situent et de leurs caractéristiques propres. Leur potentiel naturel et agronomique est un levier pour répondre aux besoins alimentaires locaux et mondiaux. Certains territoires parmi les plus innovants en France quant aux énergies nouvelles sont ruraux. La qualité du cadre de vie est un avantage majeur à valoriser. La proximité et la confiance mutuelle qu'elle permet sont un atout pour développer le tissu économique. D'autres facteurs sont aussi essentiels : l'accessibilité physique, à longue distance et de proximité ; l'accessibilité numérique, souvent lacunaire ou incomplète dans le rural. L'accessibilité à des structures de formation diversifiées est un enjeu. L'accès aux commerces, aux services ou aux soins de proximité importe d'autant plus dans le rural que la part de personnes âgées y est élevée. Le développement de la *silver* économie constitue un vecteur de création d'emploi et de richesse que des espaces ruraux ont su saisir. L'existence de dispositifs partenariaux favorisant la recherche y est aussi un élément d'attractivité.

Un grand nombre de dispositifs d'aides aux niveaux de l'Union européenne, de l'État et des collectivités territoriales, vise à favoriser le développement des entreprises, notamment en milieu rural. Cette multiplicité nuit à leur lisibilité et fait courir un risque de saupoudrage et de sous-utilisation des aides.

Les relations entre villes et campagnes, accrues par la hausse des mobilités, créent une communauté de destin entre grandes villes et espaces ruraux. Certes, certains territoires ruraux se portent plutôt bien, notamment quant à l'emploi, dans des régions qui vont mal et réciproquement. Mais des métropoles valorisent l'attractivité de leur environnement rural et des communes rurales tirent parti du dynamisme de grandes villes voisines, ne serait-ce qu'en matière de tourisme.

Les Comités interministériels aux ruralités des 13 mars et 14 septembre 2015 ont défini 67 mesures pour les territoires ruraux. Si certaines semblent aller dans le bon sens, leur mise en œuvre n'est pas achevée et il est trop tôt pour apprécier leur apport réel. L'essentiel dépendra de la capacité de l'État, dans un contexte de restriction budgétaire, à assurer leur

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants (voir l'ensemble du scrutin en annexe)

financement. Y parviendra-t-il, alors que les moyens financiers des collectivités territoriales se réduisent, avec des incidences sur leurs investissements et donc sur l'activité ?

La réforme territoriale avait pour ambition de clarifier le partage des compétences des collectivités territoriales : la Région devient seule responsable de la stratégie économique sur son territoire. Pour le tourisme, les compétences restent partagées. Le département peut dans certaines circonstances contribuer au financement de services marchands en milieu rural. Le pari de la création de grandes régions et intercommunalités est sans doute que, par ces regroupements, les territoires en situation favorable tireront vers le haut ceux qui le sont moins. Mais un risque existe, à l'inverse, que les territoires en situation favorable « siphonnent », quant à l'emploi public ou à l'activité, ceux moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés. En outre, certains départements ou intercommunalité ont des liens économiques plus forts avec une autre région que la leur.

Les espaces ruraux sont pour notre pays une richesse. Certains ont su tirer parti de leurs atouts pour promouvoir leur dynamisme économique, pour peu que les concours nécessaires soient apportés aux acteurs locaux. Le CESE formule des préconisations en ce sens, dans une logique de mise en capacité des territoires, de cohésion nationale et de développement durable.

👉 Prendre pleinement en compte la diversité des espaces ruraux

- Intégrer dans la préparation du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) l'élaboration d'un diagnostic territorial global et prospectif, impliquant de manière participative, sous l'autorité du préfet de région, l'ensemble des parties prenantes au développement économique des espaces ruraux, et notamment des représentants des élus des territoires concernés, des organisations représentant les différentes formes d'entreprises et des organisations syndicales de salariés ;
- Se fonder sur les atouts locaux des territoires dans une logique de développement endogène, notamment en favorisant, dans le respect du code des marchés publics, l'allotissement de marchés publics, ou l'accompagnement par des grands groupes de leurs fournisseurs locaux pour accompagner leur montée progressive en qualification et en compétitivité ;
- Charger la Commission nationale des normes d'évaluer le stock des normes et de les adapter si nécessaire pour éviter leur prolifération excessive.

👉 Conforter leur accessibilité physique

- Assurer le financement de la rénovation des réseaux ferroviaires, routiers et fluviaux, et notamment des voies capillaires pour le fret, pour améliorer les liaisons en termes de services des zones rurales avec les grandes villes et au niveau local ;
- Renforcer l'optimisation de l'existant, ainsi que la priorité à donner aux alternatives à l'utilisation solitaire de la voiture ;
- Chercher pour le fret une complémentarité entre dessertes de proximité et l'acheminement optimisé de trains de fret longue distance ;
- Renforcer liaisons intercités et dessertes des zones rurales ; rénover les matériels des transports publics ; transférer aux régions et aux départements la charge de routes nationales présentant un intérêt régional ; maintenir le réseau des stations-services clés en milieu rural ;

- Mettre en place des agences locales de la mobilité pour favoriser le développement des transports collaboratifs en zones rurales (covoiturage, autopartage, TAD, services de vélo) et l'intermodalité avec les transports publics.

👉 **Accélérer l'accessibilité numérique de l'ensemble du rural**

- Accélérer la couverture en très haut débit numérique de l'ensemble du territoire en résorbant les zones blanches 2G et 3G, avec au minimum un opérateur ou des infrastructures mutualisées ;
- Favoriser la remontée par les communes des difficultés de couverture et y remédier au plus vite sans se limiter à la seule couverture du centre des bourgs ;
- Développer à l'initiative de l'Etat un réseau d'échanges d'expériences sur les nouvelles formes de travail (télétravail ...) entre les acteurs concernés (collectivités locales, entreprises, organisations syndicales).

👉 **Conforter la qualité de l'urbanisme**

- Conforter la préservation des sols en faisant relever des intercommunalités les permis de construire dans le périurbain ou en zones rurales ; enrayer le mitage et l'artificialisation du foncier rural en densifiant l'habitat en centres bourgs ;
- Promouvoir le développement du logement social dans les espaces et les bourgs ruraux où le taux de logement vacant est faible ;
- Encourager la rénovation du bâti, veiller à sa qualité environnementale, entre autres en termes d'isolation, en opérant un rééquilibrage au profit de l'habitat ancien des mesures fiscales qui favorisent pour la plupart l'incitation à la construction de bâtiments neufs. Valoriser le patrimoine architectural et paysager.

👉 **Garantir un meilleur accès aux services publics**

- Conforter l'accès des jeunes ruraux à la formation et à l'enseignement supérieur en développant, en amont de la terminale, l'information en vue des décisions d'orientation, permettre l'accès aux apprentis mineurs aux places d'internat, multiplier les initiatives locales favorisant une offre de petits logements adaptés là où le tissu artisanal est dense et les besoins importants ;
- Favoriser l'accès aux soins de proximité en incitant et facilitant l'installation de médecins (Contrat d'engagement de service public), en sécurisant les jeunes généralistes (contrat de praticien territorial en médecine générale), en développant l'exercice collégial et partenarial (déploiement de maisons de santé pluridisciplinaires) et la télémedecine, ainsi qu'en encourageant les conventions entre hôpitaux de proximité et CHU ;
- Encourager l'implication des entreprises dans le développement de structures de proximité pour l'accueil des jeunes enfants.

👉 **Améliorer l'accessibilité et la visibilité des aides publiques**

- Réduire le nombre et simplifier les dispositifs d'aides visant à favoriser le développement des entreprises, améliorer leur évaluation et leur efficacité ;
- Remédier au manque d'ingénierie publique dans les espaces ruraux en améliorant la coopération, la coordination et la mutualisation entre acteurs (État, région, département, EPCI, commune, chambres consulaires) ;

- Favoriser une plus grande continuité dans les aides, les dispositifs actuels étant trop centrés sur la création d'entreprises et les trois premières années.

👉 **Améliorer l'attractivité par les filières et les réseaux**

- Favoriser le développement des circuits de proximité et des « filières territorialisées agricoles » ; accroître la productivité durable de la forêt en encourageant les regroupements de propriétaires dans des organisations de producteurs, réaffirmer une hiérarchie claire entre modes de valorisation de la forêt, renforcer les missions de service public et les moyens de l'ONF ;
- Améliorer l'accès des PME aux marchés publics en y renforçant la prise en compte des critères de proximité (circuits courts) et de qualité (logique de mieux disant), ainsi qu'à l'international *via* le « portage » à l'exportation par des grands groupes et par les collectivités territoriales dans les salons à l'étranger ;
- Revaloriser le FISAC en le recentrant sur son objectif originel ;
- Conforter les entreprises de taille intermédiaire (ETI) par un meilleur équilibre entre donneurs d'ordre et sous-traitants ;
- Conforter le fonctionnement en réseaux des dispositifs partenariaux qui visent à favoriser l'innovation en zones rurales. Reconduire le dispositif des Pôles d'excellence rurale, après évaluation permettant de l'adapter ;
- Confier aux chambres consulaires une mission de mobiliser en amont à la transmission d'entreprises auprès des chefs d'entreprise de plus de 55 ans.

👉 **Favoriser un développement durable du tourisme**

- Mettre en place des partenariats contractuels entre collectivités et structures publiques chargées du tourisme, bâtir un projet territorial de développement touristique impliquant tous les acteurs, y compris les salariés ;
- Mettre à l'étude à la condition de louer une certaine durée le transfert des avantages liés aux constructions touristiques neuves vers la réhabilitation ;
- Renforcer l'accessibilité par une offre dédiée dans les structures relevant du Tourisme Social et Solidaire (TSS) ;
- Encourager le développement de nouvelles formes de tourisme (marche à pied, réseau national des véloroutes voies vertes) en renforçant le respect de l'environnement dans les activités mises en place.

👉 **Renforcer l'emploi et la formation**

- Conforter la montée en qualification de la main-d'œuvre et en particulier des jeunes, notamment *via* l'apprentissage et l'alternance, mais aussi de l'ensemble des actifs *via* la formation permanente ;
- Développer la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) territoriale en zones rurales ;
- Améliorer l'attractivité du travail saisonnier, la qualification et les conditions de travail des salariés concernés.

👉 **Dynamiser la gouvernance pour conforter le développement**

- Faire dans les régions élargies un suivi statistique prenant en compte, outre la nouvelle région ainsi créée, les régions désormais fusionnées qui la composent ;
- Conforter le rôle des CESER ;

- Encourager élus et partenaires sociaux à se saisir des outils existants (Comité de bassins d'emploi, commission paritaire, associations ou autres...) pour organiser le dialogue social territorial ;
- Déconcentrer la gouvernance pour favoriser le dynamisme local, en incitant la région à conventionner avec ses partenaires institutionnels, en particulier les EPCI, pour optimiser les initiatives économiques territoriales, en liens avec les acteurs locaux agissant en la matière (élus territoriaux, chambres consulaires) ;
- Prévoir un point d'étape, pour dresser d'ici trois à cinq ans un bilan des incidences des évolutions législatives introduites par la réforme territoriale sur les territoires ruraux, en particulier en matière de développement économique.

Avis

Introduction

Les espaces ruraux se caractérisent par une densité de peuplement relativement faible, avec une large prédominance des champs et de la forêt dans l'utilisation des sols, sans les réduire pour autant aux seules activités agricoles. Ils comprennent aussi les villages et petites villes qui jouent souvent en leur sein le rôle de pôles de services publics et privés.

Ces espaces représentent une part importante du territoire métropolitain et de la population de notre pays. Leur étendue et leur population diffèrent toutefois fortement selon les approches de la ruralité retenues et que l'on y intègre les seules zones rurales vivant hors influence des villes ou que l'on y ajoute les communes rurales vivant sous leur influence. Mais divers indicateurs permettent de les appréhender et leur différenciation avec les espaces urbains continue pour le Conseil économique, social et environnemental de faire sens pour comprendre les dynamiques territoriales, de peuplement et économiques, à l'œuvre.

Les campagnes sont confrontées à des mutations considérables, dont certaines peuvent constituer des opportunités de développement. Ainsi, les espaces ruraux ont connu à des degrés divers, ces dernières décennies, un accroissement de leur population résidente. Cette évolution tient surtout à un solde migratoire positif que favorisent les aménités et le coût relativement faible du foncier qu'ils offrent. L'apport de revenus résultant de ces arrivées de population et du tourisme, les interactions croissantes entre villes et campagnes, l'importance des transferts publics entre régions riches et régions pauvres, ont contribué depuis trente ans au développement de nombreux territoires ruraux.

Toutefois, si l'offre de services de proximité peut contribuer à leur attractivité, l'évolution récente de l'offre de services publics ou de soins dans des villes petites et moyennes, notamment avec la révision générale des politiques publiques, pose problème pour les habitants de nombre de communes rurales. La crise, depuis 2008, fragilise par ailleurs les activités économiques et l'emploi dans beaucoup d'espaces ruraux ; les mutations de l'agriculture y ont considérablement réduit le poids de ce secteur dans l'emploi, même si les industries agroalimentaires y restent souvent importantes ; en outre, les efforts actuels de réduction des déficits publics et sociaux risquent de limiter les mécanismes de redistribution entre grandes villes et campagnes.

Les réalités à ces divers égards varient toutefois selon l'acception retenue des espaces ruraux et leur localisation (proche ou non des villes et des littoraux, dans les parties nord et est ou au contraire sud et ouest de la France, etc.).

Le Conseil économique, social et environnemental avait consacré en 2013 un avis à « *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?* ». Il a souhaité prolongé cette réflexion en concentrant plus spécifiquement son analyse sur la situation et l'évolution du dynamisme économique des espaces ruraux, procédant notamment pour ce faire à diverses auditions, ainsi qu'à un déplacement de la section de l'Aménagement durable des territoires dans deux départements essentiellement ruraux au sens de l'OCDE, la Vienne et le Lot-et-Garonne.

Ces éléments, ainsi que ceux collectés dans divers rapports et études, parmi lesquels nombre de travaux de notre assemblée, montrent la très grande diversité des dynamiques

économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux et la nécessité de s'y adapter pour les prendre pleinement en compte.

L'avis souligne l'importance de renforcer l'accessibilité physique et numérique des espaces ruraux pour leur développement, d'améliorer la visibilité des aides et de simplifier leur accès pour les diverses formes d'entreprises, de conforter l'emploi et la formation, notamment pour les jeunes, dans ces territoires, ainsi que d'en dynamiser la gouvernance.

L'avis formule sur ces divers aspects des propositions qui visent toutes à donner aux territoires ruraux les moyens de promouvoir leur dynamisme économique. Il s'inscrit ainsi dans le contexte nouveau créé, pour les espaces ruraux, par les récentes *Assises de la Ruralité*, par les deux Comités interministériels à la ruralité qui les ont déjà suivis, en mars et septembre 2015, ainsi que par les réformes de l'organisation territoriale résultant notamment de la loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) de juillet 2015, qui posent ces questions de manière pour partie renouvelée.

Par cet avis, appuyé sur nombre de ses travaux récents, notre assemblée entend apporter sa pierre à la réflexion et à l'action engagées par les pouvoirs publics pour mettre en place des leviers susceptibles de mettre les espaces ruraux en capacité de construire leur développement, en interactions avec les autres territoires.

Une très grande diversité des espaces ruraux

Des espaces ruraux d'une grande diversité

Les espaces ruraux connaissent des situations très diverses, qui tiennent notamment à l'amplitude du champ de la notion, qui peut en effet aller, selon les acceptions retenues, de communes de densité moyenne situées à proximité voire en périphérie des grandes villes à des espaces ruraux isolés et très peu denses.

Des liens accrus entre urbain et rural

La grande majorité des espaces ruraux connaît un accroissement de population plus ou moins marqué, même si des communes rurales, notamment isolées, continuent de perdre des habitants. Une part de cet accroissement, comme dans les années 1970, résulte d'un mouvement d'étalement urbain et de périurbanisation, des personnes qui travaillent en ville venant résider dans le rural en raison d'un foncier moins cher, du cadre de vie et le cas échéant de l'attrait présenté par une maison avec jardin. Mais depuis vingt ans, une autre migration l'accompagne, souvent de plus longue distance, avec des arrivées notamment de retraités mais aussi d'actifs qui font le choix de s'installer dans le rural parfois isolé, certains d'entre eux créant une activité sur place. Cet apport, qui fait globalement plus que compenser les départs, est l'un des ressorts potentiels du développement de ces territoires. Ce phénomène s'est amplifié entre 1999 et 2009, le solde naturel des espaces ruraux devenant à son tour positif. Depuis dix ans, le taux d'augmentation de la population des communes rurales est ainsi en moyenne plus élevé que celui des villes, même si c'est au sein de ces dernières, plus peuplées, qu'intervient la majorité de l'accroissement de la population.

L'augmentation des mobilités, très forte en longue période, marque un accroissement des interactions ville-campagne. Les mouvements quotidiens domicile-travail sont très importants dans les espaces ruraux relativement proches des villes en termes de temps de déplacements : selon l'Observatoire des territoires du Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET), dans le rural sous influence urbaine, où réside la majorité de la population rurale, « 39 % des actifs vont travailler dans une autre aire urbaine »² que celles où ils résident. Dans le rural isolé, cette situation concerne en revanche une part beaucoup plus faible de la population. S'y ajoutent des mobilités dans la semaine (courses, loisirs du week-end) et aux périodes de vacances, de nombreux urbains venant séjourner dans les campagnes, tandis qu'une partie, certes plus faible, des ruraux quitte celles-ci pour se rendre ailleurs et notamment dans les villes. Au cours de leur vie, 1/5^{ème} des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui résidaient dans l'espace à dominante rurale le quitte, en général pour aller poursuivre leurs études dans les grandes villes où l'offre d'enseignement supérieur est concentrée³. A mesure qu'ils avancent en âge, et singulièrement quand ils prennent leur retraite, une partie des citoyens qui le peuvent gagne ou regagne des villes petites ou moyennes et/ou des espaces ruraux, avec une préférence pour la moitié sud de la France et les littoraux. Cette mobilité accrue, ces échanges de population et l'essor de l'usage des technologies de communication (téléphone, télévision et, plus récemment, téléphone portable et internet) ont beaucoup rapproché les modes de vie entre villes et campagnes.

Pour autant, ces espaces se distinguent par certains aspects des villes et leur différenciation reste signifiante pour comprendre les dynamiques territoriales.

Une pluralité d'indicateurs et de typologies pour les espaces ruraux

La notion d'espaces ruraux et leur différence avec les espaces urbains peuvent être approchées par divers indicateurs traditionnels fondés sur la topographie, l'étude des densités ou le nombre d'habitants par commune.

L'approche topographique montre l'importance des campagnes en France : en 2012, **les sols agricoles occupent 51 % du territoire métropolitain** et les espaces naturels 40 %. Seuls 9 % du territoire de métropole sont ainsi, en moyenne, artificialisés. Les sols agricoles prédominent au Nord et à l'Ouest, et les sols naturels dans la plupart des régions du sud de la France. Toutefois, l'artificialisation augmente, notamment au profit des jardins d'agrément et des maisons, le plus souvent hors du centre des agglomérations, et doit être maîtrisée vu ses inconvénients pour l'agriculture, le cadre de vie et l'environnement.

L'approche par la densité de la population confirme l'importance des espaces ruraux en France. Le seuil de densité retenu par l'OCDE pour apprécier si un espace est urbain ou rural est de **150 habitants par km²**. Un département est considéré comme « essentiellement rural » pour l'OCDE si plus de 50 % de sa population vit dans des communautés de base (cantons) rurales et s'il ne comprend pas un centre urbain de plus de 200 000 habitants représentant au moins 25 % de la population départementale. Du fait de la densité moyenne faible en France métropolitaine (117 habitants au km²), plus du tiers des départements métropolitains sont « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE.

2 Rapport 2011 de l'Observatoire des territoires du CGET (ex DATAR), p. 85.

3 INSEE Première n°1275, Article « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité » de Chantal Brutel (2010).

L'INSEE distingue traditionnellement les **communes rurales** des communes urbaines sur la base de la continuité du bâti et d'un seuil de population agglomérée fixé à 2 000 habitants. Les villes, au sens de cette définition, occupent selon l'INSEE, au terme du découpage en unités urbaines de 2010, 22 % du territoire et 48 millions d'habitants (soit 78 % de la population métropolitaine) y résident. Les communes n'entrant pas dans la composition d'une unité urbaine forment par différence **le territoire rural, qui représente selon cette approche 78 % du territoire et 22 % de la population.**

Peuvent aussi y contribuer des approches plus complexes qui rendent compte des **imbrications et interactions croissantes entre espaces urbains et ruraux**, ainsi que des **différentes échelles auxquelles vivent les populations.**

L'INSEE a défini en 2011 une nouvelle typologie des espaces urbains, dite « **zonage en aires urbaines 2010** » (ZAU), qui rend compte de l'influence des villes sur les espaces alentour en termes d'emploi et de déplacement domicile travail. Selon ce zonage, 792 aires urbaines, où résident 85 % de la population, structurent le territoire français, englobant la moitié des communes. D'autres communes, au nombre de 11 000, regroupant 10 % de la population, sont « multipolarisées ». Ainsi, selon l'INSEE, en France métropolitaine, « 95 % de la population, soit 61 millions de personnes, vivent sous l'influence des villes »⁴.

Le **zonage en bassin de vie** vise à analyser la structuration de l'espace français au regard de la répartition des équipements et services du quotidien ainsi que de leur accès. Selon l'INSEE, 1666 bassins de vie structurent en 2012 le territoire français, dont 1644 en France métropolitaine et 22 dans les DOM. **Les trois quarts d'entre eux sont « ruraux » au sens des critères adoptés par la Commission européenne. Ils représentent les deux tiers des communes françaises, 78 % de la superficie du pays et 31 % de sa population.**

La Commission européenne a mis en œuvre en 2011 une typologie « **degré d'urbanisation** », fondée sur un carroyage et une étude des densités en leur sein, qui distingue communes densément peuplées, communes de densité intermédiaire et communes peu denses. La densité moyenne de notre pays étant faible, 90 % des communes sont considérées « peu denses » au regard des critères retenus.

L'INSEE identifie, avec la même méthode, des zones très peu denses au sein des zones peu denses. Les mailles rurales intermédiaires ainsi formées remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 25 habitants par km² et un minimum de 300 habitants. Les communes sont réparties dans cette « **typologie européenne élargie** » en quatre catégories : densément peuplées ; de densité intermédiaire ; peu denses ; très peu denses.

Les espaces peu denses au sens de la typologie européenne élargie **représentent plus de la moitié des communes et près d'un tiers de la population.** Ils connaissent en moyenne entre 2006 et 2011 le plus fort taux de croissance de la population (+ 5,2 %) des 4 types d'espaces. La part artificialisée de ces espaces est beaucoup plus faible que celle des communes de densité intermédiaire (4 % contre 21 % de la superficie). La part des territoires agricoles y est en revanche la plus forte (près des deux tiers de leur superficie).

Un tiers des communes, très peu denses, regroupe 4 % de la population. Les sols y sont globalement peu artificialisés, avec 42 % de milieux naturels et une part de l'emploi dans l'agriculture élevée (31 %). « *La part des résidences secondaires dans l'ensemble des*

4 INSEE Première n°1374 : « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes », de Chantal Brutel et David Levy (2011).

logements (26 %) est la plus forte de toutes les catégories. Ces espaces se caractérisent aussi par une population plus âgée et une population aux revenus plus modestes ». Mais « faible densité n'est pas synonyme de dépeuplement : la population dans les communes très peu denses a augmenté globalement de 3,3 % entre 2006 et 2011 »⁵.

La ruralité et ses caractéristiques sont par ailleurs **perçues** de manière directe et subjective **par les populations**, qui se sentent habiter à la campagne et nourrissent souvent un **sentiment d'appartenance et d'appropriation**.

La *Nouvelle typologie des campagnes françaises*, publiée en 2012 par la DATAR, qui vise notamment à tenir compte de la périurbanisation accrue, de la place croissante de l'économie résidentielle et du tourisme dans les espaces ruraux, souligne leur diversité. Prenant en compte toutes les communes qui n'appartiennent pas à une unité urbaine regroupant plus de 10 000 emplois, cette typologie identifie **trois principaux groupes d'espaces ruraux**⁶.

Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées présentent une forte croissance résidentielle depuis la fin des années 1970. Elles comptent près de 16 millions d'habitants et près de 10 500 communes sur 140 355 km. Les conditions de vie et l'économie y sont liées de manière plus ou moins accentuée au dynamisme des métropoles et villes environnantes.

Les campagnes agricoles et industrielles comptent 5,5 millions d'habitants et 10 523 communes sur 140 000 km². Leur densité est faible et la population y est en général jeune grâce à un excédent des soldes naturel et migratoire. La qualification des actifs est en général peu élevée, la croissance des emplois faible et le taux de chômage important. Les activités industrielles prédominent, avec une sphère agricole et agroalimentaire affirmée. L'accès aux services et aux commerces est bon.

Les campagnes vieilles et à très faible densité (5,2 millions d'habitants, 12 884 communes sur plus de 225 000 km²), éloignées de l'influence des grandes agglomérations et peu artificialisées, connaissent un brassage de population et parfois un regain démographique mais un fort vieillissement. Niveau de revenus et accessibilité des services y sont inférieurs à la moyenne métropolitaine.

Ainsi, la délimitation des espaces ruraux varie de manière non négligeable selon les critères retenus : les campagnes françaises concernent selon la « typologie européenne élargie » 33 000 communes et 22,6 millions d'habitants, mais près de 34 000 communes où résident 27 millions d'habitants d'après la typologie 2012 de la DATAR, estimation reprise dans le cadre des Assises de la Ruralité⁷. Les différences entre ces deux typologies sont accentuées pour ce qui a trait aux espaces ruraux de **très faible densité** : ceux-ci concernent selon la DATAR près de 13 000 communes, 42 % du territoire et 5,2 millions d'habitants, mais 13 000 communes et 2,6 millions d'habitants selon la typologie européenne enrichie par les travaux de l'INSEE, ce dernier ordre de grandeur ayant été repris par Alain Bertrand, sénateur de Lozère, dans son rapport sur *L'Hyper ruralité*⁸.

5 INSEE, *La France et ses territoires*, édition 2015, p. 16 à 21.

6 Ce point résume la typologie présentée par la DATAR dans *Territoires en mouvement* (2012). Sont seuls présentés ici ces trois principaux groupes, ceux-ci étant subdivisés par la DATAR en sept sous-groupes détaillés dans le rapport du présent avis.

7 *Nos ruralités, une chance pour la France : Comité interministériel aux ruralités* du 13 mars 2015, p. 5. Les communes rurales ainsi comptabilisées couvrent près de 90 % du territoire de la France métropolitaine.

8 Rapport *Hyper-ruralité*, établi par Alain Bertrand, sénateur de Lozère (2014), p. 7.

Diversité économique des campagnes

▣ Importance de l'agriculture et mise en valeur des espaces agricoles

Les territoires ruraux français restent fortement structurés par les activités agricoles. En 2013, la superficie agricole utilisée représente près de la moitié du territoire national. Schématiquement, une ligne de partage Bordeaux Nancy sépare « *une France plus agricole au Nord et une France du Sud regroupant les massifs montagneux et la plupart des zones agricoles défavorisées* »⁹.

On comptabilise, en 2013, 900 000 emplois agricoles de façon régulière, dans 450 000 exploitations, soit environ 3 % de la population active totale mais une part nettement plus forte dans la plupart des communes rurales et atteignant 31 % dans le rural très peu dense au sens de la typologie européenne enrichie. Malgré une volonté de diversification de certaines exploitations agricoles, on assiste à une spécialisation des exploitations, qui consacrent au moins deux tiers de leurs capacités de production à un type de production. Cette spécialisation s'opère au niveau régional « *en fonction des caractéristiques agronomiques des territoires (grandes cultures dans les plaines, élevage en zones de montagne ou de piémont), ainsi que par la proximité de débouchés commerciaux (maraîchage en zones périurbaines) ou encore de la constitution de filières intégrées de transformation aval (agroalimentaire dans l'Ouest)* »¹⁰.

La coopération agricole joue un rôle important pour développer l'agriculture et l'agroalimentaire. Elle compte 2 750 entreprises coopératives, soit 40 % de l'agroalimentaire français et une marque alimentaire sur trois. Elle emploie 160 000 salariés et les trois quarts des agriculteurs adhèrent au moins à une coopérative.

En 2010, la France a réalisé 18,5 % de la production européenne de produits agricoles bruts (non transformés), avec une production qui s'élevait à 61 Md€. En termes de commerce extérieur, l'excédent pour les produits agricoles bruts français atteint en 2013 4,3 Md€, auxquels on peut ajouter 6,4 Md€ pour les produits agricoles transformés.

▣ Une forêt française insuffisamment valorisée

La forêt française métropolitaine recouvre 16,5 millions d'hectares, superficie en forte progression. Le taux de boisement moyen en métropole est de 30 % mais varie de 5 % dans la Manche à 67 % en Corse du Sud. Les feuillus (65 %) prédominent, notamment en zones de plaine et de piémont, les résineux marquant les montagnes et le pin maritime le massif landais. L'extension actuelle de la superficie forestière se situe principalement dans les espaces ruraux de l'arc méditerranéen, de Corse, de Bretagne et de Pays-de-la-Loire¹¹. La valeur finale des produits de l'exploitation forestière est d'1,5 milliard€. La filière bois/forêts représente 450 000 emplois, surtout dans l'industrie de seconde transformation (charpentes, etc.).

La filière bois/forêts rencontre malgré ses atouts (grande variété d'essences, superficie importante...) des difficultés traduites par un fort déficit de sa balance commerciale (environ 6 Md€), la France exportant surtout des bois bruts à faible valeur ajoutée et important des produits finis. Une des raisons du manque de compétitivité réside dans le morcellement

9 Sénat, rapport d'information sur *Le nouvel espace rural français*, établi par Jean Francois-Poncet et Claude Belot (2008).

10 CESE, avis sur *L'agriculture familiale*, rapporté par Martine Laplante (2014).

11 Source : IGN, campagnes 2009 à 2013.

des forêts privées (trois-quarts des 3,5 M de propriétaires possédant moins de 4 ha) et leur sous-exploitation. Par ailleurs, alors que les marchés recherchent principalement des résineux, la production française est actuellement constituée majoritairement de feuillus.

Des activités industrielles notables

La présence d'activités industrielles dans les espaces ruraux, ancienne, reste importante, notamment dans l'agroalimentaire. A l'échelle départementale, nombre de départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE présentent une forte surreprésentation d'emplois industriels : alors qu'en 2013, l'industrie représente en moyenne 12,5 % des emplois en France métropolitaine, ce pourcentage dépasse 20 % dans le Jura, en Vendée, en Haute-Saône, en Mayenne, dans les Vosges et en Haute-Loire. A une autre échelle, les emplois d'ouvriers sont fortement représentés dans les « petites aires et les communes isolées », qui, dans la nomenclature des zones d'emploi de l'INSEE, correspondent peu ou prou à la notion d'espaces ruraux : près de 24 % des emplois d'ouvriers qualifiés et 28 % des emplois d'ouvriers peu qualifiés de France métropolitaine y sont localisés en 2010, surtout dans le Nord et l'Ouest¹².

Toutefois, la crise économique a, depuis 2008, impacté très fortement les activités et les emplois industriels : selon l'INSEE, « *entre 2006 et 2011, d'après le recensement, l'industrie a perdu 11,3 % de ses emplois en France métropolitaine* »¹³. De très nombreux sites industriels implantés dans le rural en ont été gravement impactés, même si des entreprises industrielles se portent bien dans certains territoires ruraux. Et le caractère parfois quasi mono-industriel de certains bassins d'emplois peut s'avérer dramatique en cas de fermeture d'usine.

Un artisanat souvent dynamique en zones rurales

L'artisanat regroupe plus d'un million d'entreprises qui emploient plus de trois millions d'actifs et cent mille de plus chaque année, pour un chiffre d'affaires avoisinant 300 milliards €, avec une forte présence dans le rural : **31 % des entreprises de l'artisanat, soit près de 300 000, y sont implantées**¹⁴.

Le poids du secteur de l'artisanat diffère selon les régions : il représente plus de 19 % des actifs dans des régions telles que l'Alsace, la Corse et la Lorraine, mais seulement 8 % des actifs franciliens. Les disparités territoriales sont aussi prégnantes quant au nombre d'entreprises artisanales rapporté au nombre d'habitants. Ainsi, les départements métropolitains présentant parmi les plus faibles densités de population (Lozère, Creuse, Cantal, Hautes-Alpes, Alpes de Haute-Provence) figurent aussi parmi ceux qui présentent la plus forte densité d'entreprises artisanales (plus de 200 pour 10 000 habitants).

12 INSEE Première n°1478, « Les métiers et leurs territoires », Jean-Michel Floch et Frédéric Lainé (2013), p. 2, Source INSEE, recensement de la population 2010, lieu de travail.

13 INSEE Première n°1503, « En matière d'emploi, les métropoles ont davantage résisté à la crise », de Marianne Borzic et Thomas Le Jeannic (2014), p. 2.

14 Site internet des Chambres des métiers et de l'artisanat.

Des activités résidentielles inégalement représentées

Le secteur tertiaire prédomine dans l'emploi en France : en 2013, le tertiaire marchand représente 47,6 % de l'emploi total en France métropolitaine et le tertiaire non marchand 31 %¹⁵. **Les activités de services sont de manière générale sous-représentées dans les espaces ruraux** par rapport aux zones urbaines, mais cela dépend du type de services. Les commerces vendant des produits de première nécessité, dont l'achat est quasi quotidien, maillent le territoire. Il y a, rapporté au nombre d'habitants, plus de boulangeries-pâtisseries, de boucheries ou de supérettes dans l'espace à dominante rurale qu'en zones urbaines¹⁶. De même, les services à la personne sont surreprésentés dans les campagnes, ceci s'expliquant notamment par la part relativement élevée de personnes âgées dans ces territoires. Certaines activités libérales, notamment de santé, contribuent aussi au service rendu au public dans l'espace rural ; si elles semblent par ailleurs mieux résister à la désertification économique, elles rencontrent souvent des difficultés d'embauche sur les métiers les plus qualifiés et/ou nécessitant de l'expérience professionnelle. A l'inverse, les magasins de biens pour lesquels les achats sont moins fréquents (vêtements, chaussures, meubles) sont plus rares en zones rurales. Y sont aussi sous représentées les activités du tertiaire associées à l'industrie, comme le commerce de gros ou les services aux entreprises, ou les services supérieurs mettant en jeu des équipements lourds, tels que les centres hospitaliers ou les structures d'enseignement supérieur.

L'économie des zones rurales est ainsi fortement axée sur la **réponse aux besoins des résidents** (commerce, services de proximité, construction, etc.). Le poids des activités de cette nature s'y est renforcé à partir des années quatre-vingt, avec le repeuplement progressif d'une part croissante de ces espaces. Comme l'a montré Laurent Davezies, les « navetteurs » qui résident en périphérie et travaillent en ville dépensent en effet une part des revenus gagnés dans les villes centres des aires urbaines près de leur lieu de résidence, à la campagne. Les mobilités des retraités sont un autre vecteur d'essor de l'économie résidentielle. Or, **des retraités quittent les métropoles et les grandes villes à l'approche de la retraite ou après celle-ci pour aller notamment résider dans des petites villes ou des zones rurales, souvent dans le sud de la France et sur les littoraux**. De ce fait, une partie des cotisations des actifs travaillant dans les grandes villes perçues au titre de la retraite alimente les dépenses faites en zones rurales par les retraités qui s'y sont établis.

Un tourisme diversifié en zones rurales

Le tourisme est un moteur de développement « présentiel » pour beaucoup de territoires ruraux. Si la France est le premier pays au monde par le nombre d'arrivées de touristes étrangers, ceux-ci se concentrent avant tout sur l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur, les Alpes, les châteaux de la Loire et la Normandie. C'est donc souvent à l'occasion de visites successives que certains découvrent les territoires ruraux. Le tourisme des personnes résidant en France irrigue mieux l'ensemble du pays et notamment les campagnes. Ainsi, en 2013, sur 181 millions de déplacements touristiques des Français d'au moins une nuitée en métropole, 23 % ont eu pour destination les territoires ruraux, 22 % les zones littorales

15 Source INSEE Travail emploi. Structures de l'emploi total par grand secteur d'activités.

16 INSEE *Le commerce en France édition 2009*, Dossier « A la campagne comme à la ville, des commerces traditionnels », de Gwennaél Solard (2009).

(dont un tiers de littoraux ruraux) et 21 % la montagne (dont un peu plus des deux tiers hors station)¹⁷. Toutefois, en 2013, **les territoires ruraux n'accueillent que 19 % des nuitées** des touristes résidant en France. La durée moyenne des voyages est en effet courte à la campagne (moins de cinq jours)¹⁸.

Du fait de la prédominance du tourisme littoral, parmi la trentaine de départements « essentiellement ruraux » selon l'OCDE, ceux qui figurent parmi les 20 départements accueillant le plus grand nombre de nuitées touristiques des Français ont tous une façade littorale : il s'agit de la Vendée, du Morbihan, des Landes, de la Haute-Corse et des Côtes d'Armor. Apparaît aussi à moindre titre un phénomène d'héliotropisme : les départements « essentiellement ruraux » situés au sud de la Loire accueillent en moyenne une part des touristes plus élevée que ceux au nord de la Loire. Pour autant, tous les départements ruraux accueillent des touristes et les recettes induites leur apportent des ressources, notamment *via* le complément de revenu procuré à divers acteurs économiques ruraux : agriculteurs, petits commerces alimentaires, hôteliers, propriétaires de gîtes, artisans œuvrant notamment à la construction et à l'entretien des résidences secondaires, etc. À titre d'exemple, « *l'agritourisme génère un revenu complémentaire égal à 23 % du chiffre d'affaires de l'exploitation agricole* », d'après l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)¹⁹.

Le tourisme rural est par ailleurs mieux réparti dans le temps que ce n'est le cas sur les littoraux. Ce plus grand étalement tient à ce que les touristes qui se rendent à la campagne, souvent pour des courts séjours, sont principalement des urbains en visite chez des parents ou des amis, ou qui y possèdent une résidence secondaire. Selon Atout France²⁰, dans les espaces ruraux, **les résidences secondaires** (dont des résidences de tourisme) représentent en moyenne 15 % des logements. Y est recensé **1 million de résidences secondaires, soit le tiers des résidences secondaires**, avec des poches de concentration dans le Sud-Est, en Bretagne et au sud de l'Île-de-France.

Les formes de tourisme, multiples en zones rurales, se développent diversement selon les territoires. Les événements culturels contribuent ainsi à la notoriété d'espaces ruraux, à l'exemple de la grange de Meslay, en Touraine, ou du festival des Vieilles Charrues à Carhaix (Finistère) et offrent aux résidents permanents des occasions de se cultiver et/ou de se distraire. Art de vivre, gastronomie, œnotourisme constituent pour développer le tourisme rural d'autres vecteurs qui s'épanouissent dans la saveur des produits du terroir. De nouvelles formes de tourisme se développent, tels les Center parcs, qui visent à utiliser l'attraction des Européens pour les mers chaudes en leur proposant des activités de piscines à vague et des équipements sous bulle associés à des capacités d'hébergement installées dans une forêt en zones rurales.

Des labels nationaux visent à favoriser la conciliation par une destination du développement touristique, créateur de richesses et d'emplois, et de la préservation du patrimoine naturel. C'est entre autres le cas du label « station verte », destiné aux communes

17 Source : enquête SDT, *Memento du tourisme édition 2014*, p. 104 et 105.

18 « Le tourisme des Français en 2012 : autant de voyages, mais plus courts », in *Le 4 pages de la DGE*, n°27 (2013), p. 3.

19 Repères –Agra presse hebdo N°3263 du 02/08/2010 cité par le Conseil National du Tourisme in *Le poids économique et social du tourisme*, p. 44.

20 Atout France, *Les résidences secondaires en France*, décembre 2010. Dans cette étude, la campagne est définie à partir des communes hors littoral et hors montagne et ne faisant pas partie d'une unité urbaine. Dans cette acception spécifique, cet espace couvre 75 % de la superficie du territoire national sur 29 400 communes totalisant une population de 15,4 millions d'habitants.

d'au plus 10 000 habitants disposant d'un patrimoine naturel, situées « *en espace rural, à la montagne, littorale ou rétro-littorale, engagées dans l'éco-tourisme* ». En 2014, la Fédération des Stations Vertes regroupe 544 Stations Vertes, situées en grande majorité à la campagne, et 22 Villages de Neige. Marche à pied, randonnée ou vélo... sont d'autres vecteurs de tourisme compatibles avec le respect de l'environnement, qui se déploient notamment dans les espaces ruraux.

De nouveaux leviers de développement économique

La production d'énergies renouvelables peut offrir des opportunités de développement pour les espaces ruraux. La promotion de la transition énergétique et les mécanismes incitatifs qui l'ont accompagnée ont en effet beaucoup étendu le champ des énergies dont l'exploitation peut être encouragée : essor de la production d'énergie par le photovoltaïque ou l'éolien, exploitation des biocombustibles agricoles et forestiers, méthanisation, multiplient les possibilités. La biomasse apparaît à cet égard comme une relative spécificité des territoires ruraux et un gisement important d'énergies renouvelables qui pourrait être mieux exploité et développé. Une grande partie des territoires les plus innovants en France en matière d'énergies nouvelles et de recherche de l'autosuffisance énergétique sont du reste ruraux.

La *silver économie* est un autre champ de développement économique possible pour les espaces ruraux, dont la population est, en particulier dans le « rural isolé », relativement « âgée » : en 2010, « l'indice de vieillissement », c'est-à-dire le rapport de la population des personnes de 65 ans ou plus à la population des personnes de moins de 20 ans, atteint 0,6 dans les communes densément peuplées, 0,7 dans les communes de densité intermédiaire et dans les communes peu denses, mais 1 dans les communes très peu denses. Certes, ce phénomène s'atténue depuis une quinzaine d'années mais la population française connaîtra dans les 20 prochaines années un vieillissement marqué. Selon les projections de l'INSEE, la part des personnes de plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007, doublerait en 2040.

Or, comme le souligne l'avis du CESE *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement* : « *les aînés, même fragilisés et moins mobiles, souhaitent pouvoir vieillir chez eux* ». Cela ouvre des possibilités pour développer une économie « présenteielle », axée sur les activités, les biens et les services centrés sur les besoins vitaux de la population (commerces et services, loisirs, aménagements de logements, développement de la domotique, généralisation des outils informatiques de communication²¹), qui peut bénéficier aux espaces ruraux. Une étude du CREDOC prévoit la création de 350 000 emplois dans la « *silver économie* », au bénéfice des personnes âgées²². La Corrèze avec l'expérimentation ESOPÉ (filiale d'adaptation des logements dans la domotique *via* des interrupteurs intelligents, capteurs, parcours lumineux) a déjà su transformer en atout la particularité constituée par sa faible densité. Dans ce domaine comme dans d'autres, des territoires ruraux disposent de savoir-faire et peuvent les mettre à profit.

21 CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014).

22 CREDOC, *Impact du vieillissement sur l'offre et la demande de biens et services de consommation* (2010).

Des situations contrastées en matière d'emploi

Analyser la situation en matière d'emploi et de chômage des espaces ruraux est délicat. Du fait de la part croissante de la population des espaces ruraux quittant sa commune voire son département de résidence pour aller travailler, l'INSEE a augmenté la taille des aires urbaines qu'il prend en compte et ne distingue plus guère les zones d'emploi selon qu'elles sont urbaines ou rurales, sauf pour le rural isolé. De plus, l'évolution de l'emploi en longue période est marquée, en France métropolitaine, par des **dynamiques géographiques différenciées**, qui, dans une certaine mesure, s'imposent à la différenciation urbain/rural. **L'évolution de l'emploi sur trente ans est ainsi de manière générale plus favorable dans le Sud, sur le littoral et en Île-de-France qu'au nord et au centre de la France.**

Sur plus courte période, la situation est d'autant plus complexe que, comme le soulignait une étude de la FNAU, si les pertes d'emploi liées à la crise économique amorcée en 2008 ont en général été moindres dans les zones d'emploi du Sud que dans celles du nord-est et du grand centre de la France, « *des zones d'emploi ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou des départements qui vont mal, et inversement* »²³. Ainsi, **des espaces ruraux figurent parmi les territoires dont la situation au regard de l'emploi est très difficile et d'autres sont au contraire en position plutôt favorable** à cet égard.

Emploi et chômage entretiennent par ailleurs des relations complexes. En effet, comme le note l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, « *les incidences sur le taux de chômage des pertes d'emplois dans un territoire peuvent être amorties ou au contraire accrues par le nombre de personnes en âge de travailler ou par des entrées ou sorties (entrée en activité de jeunes, arrivées d'actifs venant d'autres régions, départs à la retraite) sur le marché du travail de ce territoire* »²⁴. À titre d'exemple, la Haute Corse, département rural pour l'OCDE, malgré une très forte augmentation de l'emploi sur son territoire au cours des trente dernières années, attire beaucoup d'actifs venus d'autres régions et le taux de chômage localisé y atteint en partie de ce fait fin 2014 un taux supérieur à la moyenne de la France métropolitaine. À l'inverse, la Nièvre, autre département peu dense et rural au sens de l'OCDE, a connu entre 2002 et 2013 une réduction de l'emploi très prononcée, mais son taux de chômage reste fin 2014 inférieur à la moyenne.

Approcher la réalité de la situation des espaces ruraux en matière d'emploi et de chômage en longue période et son évolution depuis la crise amorcée en 2008 suppose alors de recourir à divers paramètres et de combiner plusieurs échelles territoriales et temporelles.

De manière générale, l'évolution de l'emploi en longue période a été peu favorable dans beaucoup d'espaces ruraux.

D'après l'INSEE, **le nombre total d'emplois s'est, entre 1982 et 2011, accru en France métropolitaine de plus de 20 % en moyenne, davantage que la population (+ 16 % sur la période)**. L'INSEE analyse les variations de ce phénomène à l'échelle des zones d'emploi. Dans un quart des 304 zones d'emploi, la progression de l'emploi a, sur la période, été supérieure à 30 %. Les territoires où la progression de l'emploi a été particulièrement forte sont principalement situés au Sud-Est ou à l'Ouest, en Île-de-France, dans les zones littorales, ainsi que dans des métropoles régionales. À l'inverse, **79 zones d'emploi**, soit environ un

23 Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), *L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales* (2011), p. 33.

24 CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguierie (2013).

quart du total, ont **perdu des emplois**. Elles sont situées « *plutôt au Nord-Est et dans le Massif central, c'est-à-dire dans les régions où les activités industrielles et agricoles étaient encore très présentes il y a trente ans* »²⁵, avec **nombre d'espaces ruraux en leur sein**.

Une étude par l'INSEE des mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires explique en partie pourquoi beaucoup d'espaces ruraux figurent parmi les zones d'emploi où les pertes d'emplois ont été relativement importantes sur la période. Dans son étude, l'INSEE distingue d'une part, la sphère productive, composée de l'agriculture, de l'industrie, du commerce de gros et des services aux entreprises, activités potentiellement exportatrices, et, d'autre part, la sphère présentielle, axée sur la satisfaction des personnes résidentes ou des touristes (commerce de détail, santé et action sociale, éducation, services aux particuliers, administration et construction). Entre 1982 et 2011, les effectifs des activités productives se sont réduits de 6 % en France métropolitaine, alors que ceux de la sphère présentielle ont augmenté de 42 %. De ce fait, la part des activités présentielles dans l'emploi total est passée de 56 % en 1982 à 65 % en 2011.

Ainsi, si les espaces ruraux ont bénéficié de la progression des effectifs des fonctions présentielles, beaucoup n'ont pas connu ces trente dernières années une croissance de l'emploi total aussi forte que la moyenne métropolitaine. Les espaces ruraux sont en effet caractérisés par une présence relativement forte de l'agriculture en leur sein mais aussi, pour nombre d'entre eux, d'activités de production industrielle souvent peu spécialisées, dont les effectifs se réduisent. Ils bénéficient à l'inverse peu du développement des activités de production abstraites (recherche, etc.) dites « métropolitaines », dont le nombre d'emploi s'est fortement accru.

Les situations des espaces ruraux au regard des demandes d'emploi et du chômage sont par ailleurs marquées par de grandes disparités.

Si beaucoup d'espaces ruraux connaissent une évolution préoccupante de l'emploi, tant en longue période que depuis la crise amorcée en 2008, **leur situation relative est plutôt moins défavorable au regard du taux de chômage (en niveau) :** ainsi, parmi les 36 départements ruraux au sens de l'OCDE, les deux tiers bénéficient au 3^{ème} trimestre 2014 d'un taux de chômage localisé inférieur ou égal à celui de la France métropolitaine. De plus, **parmi les dix départements métropolitains dont le taux de chômage est le plus élevé au 3^{ème} trimestre 2014, ne figure aucun département rural au sens de l'OCDE.**

Toutefois, la hausse du chômage (en flux) n'a pas été, depuis 2008, beaucoup moins prononcée dans les départements ruraux. **La crise s'est dans tous les départements de France métropolitaine traduite par une augmentation sensible du chômage depuis 2008.** Or, dans ces territoires, **la fermeture d'une entreprise** même de taille moyenne peut avoir des effets d'autant plus préjudiciables que le tissu économique local y est en général beaucoup moins diversifié que dans les grandes villes. Plusieurs personnes d'une même famille sont ainsi parfois conduites à travailler au sein de la même entreprise. La situation qui en résulte est alors considérablement aggravée pour le ménage considéré lorsque l'entreprise où travaillent ses membres en vient à licencier voire à fermer ses portes. Enfin, **le coût des transports en zones rurales** est souvent un facteur de difficultés pour retrouver un emploi.

25 INSEE Première n°1538 : « Trente ans de mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires », de Robert Reynard, Pascal Vialette et Clément Grass (2015).

L'Observatoire des territoires du CGET analyse dans son rapport 2014 la part des demandes d'emploi de catégories A, B et C²⁶, qui s'élève en moyenne à 16,7 % en France métropolitaine en 2013. Selon ce rapport, la corrélation entre la part des demandes d'emploi dans la population active et le caractère rural ou urbain d'un territoire serait relativement faible à l'échelle des zones d'emploi : « **On n'observe pas de corrélation forte entre le caractère rural ou urbain des différentes zones d'emploi et leur part de demande d'emploi.** Ainsi, parmi les zones d'emploi comptant peu de demandeurs, on trouve des zones à la fois très urbaines (notamment en région parisienne) et des zones très rurales (comme la Lozère). Pour autant, les zones métropolisées sont, en 2011, en meilleure position que les autres zones. Par ailleurs, depuis 2003, leur situation a évolué bien plus favorablement »²⁷.

A l'échelle des départements et des zones d'emploi, la situation des espaces ruraux varie donc considérablement selon leurs caractéristiques et l'intensité de leurs échanges avec les villes et les métropoles.

Des situations différenciées du rural en matière de pauvreté

La situation des espaces ruraux est contrastée au regard de la pauvreté.

Le rapport 2013-2014 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) souligne **l'impact de la crise de 2008 sur les personnes en situation de pauvreté** : le nombre de ménages pauvres, appréhendé à travers le taux de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian, s'est accru d'environ 700 000 personnes en quatre ans en France. De plus, « *l'accroissement constaté entre 2007 et 2011 se situe presque entièrement au-dessous du seuil de pauvreté monétaire relative au seuil de 50 %, c'est-à-dire la population que l'on peut considérer comme très pauvre* »²⁸. Mais, parmi les départements confrontés **selon l'ONPES à des situations de pauvreté particulièrement marquées ou parmi ceux où l'augmentation de la pauvreté a été particulièrement forte, peu sont ruraux au sens de l'OCDE, même si certains le sont**, comme la Corse.

Un nouveau dispositif permet d'observer le revenu disponible des ménages jusqu'au niveau de la commune. Une étude de l'INSEE analyse ainsi à un niveau plus fin que ce n'était précédemment possible le taux de pauvreté monétaire. En 2012, le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian est estimé à près de 990 euros par mois pour une personne seule. Le taux de pauvreté monétaire pour l'ensemble de la France métropolitaine est de **14,3 %**.

L'INSEE relève que, au niveau communal, la pauvreté monétaire est dans l'ensemble la plus forte, d'une part, **dans les villes-centres des grandes aires urbaines**, où le taux de pauvreté atteint près de 20 % en moyenne, et d'autre part **dans les communes isolées hors de l'influence des villes** (avec 17 % en moyenne), c'est-à-dire **dans les espaces ruraux**

²⁶ Ce ratio rapporte le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C à la population active en moyenne annuelle. Il diffère du taux de chômage au sens du BIT car beaucoup de demandeurs d'emplois en catégories A, B et C, exerçant une activité réduite, ne sont pas chômeurs au sens du BIT. A l'inverse, des personnes peuvent être chômeurs au sens du BIT sans être inscrites sur les listes de Pôle emploi et ne sont en ce cas pas comptabilisées comme demandeurs d'emploi. Le calcul de ce ratio utilise la STMT (Pôle emploi Dares) pour estimer le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C, ainsi que les estimations trimestrielles de population active par zone d'emploi de l'INSEE.

²⁷ Rapport de l'Observatoire des territoires du CGET 2014, p. 65.

²⁸ ONPES, rapport 2013-2014 : les effets d'une crise économique de longue durée.

isolés, qui accueillent 5 % de la population. Dans le milieu rural isolé, **le taux de pauvreté est particulièrement élevé dans le Sud-Est (25 % en Corse et 24 % en Languedoc-Roussillon)**.

Toutefois, les communes rurales isolées, peu peuplées, n'accueillent, malgré un taux de pauvreté élevé, que 5,3 % de la population pauvre de France métropolitaine. La grande majorité de la population pauvre vit dans les centres des grandes agglomérations. Cela ne signifie pas que la pauvreté soit absente des communes rurales proches des agglomérations mais la part de personnes pauvres y est en moyenne inférieure au taux de pauvreté des villes centres des grands pôles urbains et des communes isolées hors influence des pôles.

Les communes rurales isolées hors influence des pôles se caractérisent par ailleurs dans l'ensemble par **le niveau de vie médian annuel en euros le plus faible au niveau communal** : 17 941 euros par an (contre 19 786 pour la moyenne de la France métropolitaine)²⁹.

Une prise en compte nécessaire de cette diversité

Élaborer l'indispensable diagnostic territorial

Ainsi, les espaces ruraux présentent des caractéristiques économiques qui les distinguent des métropoles ou des villes grandes et moyennes : de manière générale, les secteurs productifs agricoles et industriels, ainsi que les services de l'économie présentielle, y sont surreprésentés, tandis que l'évolution de l'emploi en longue période y a été plutôt moins favorable que dans les métropoles.

Mais la situation des territoires ruraux est pour autant, comme le montre le rapport sur lequel s'appuie cet avis, très diverse selon qu'il s'agit d'espaces proches des villes ou au contraire isolés, situés au Nord et à l'Est ou au contraire à l'Ouest et au Sud, à proximité ou non des littoraux, ainsi qu'en fonction de leurs caractéristiques démographiques et économiques propres.

Aussi, comme le préconisait le CESE dans l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, un **diagnostic territorial** doit être établi de façon préalable à toute procédure de conduite de développement économique. Cet avis propose que ce « *diagnostic territorial global et prospectif soit établi au moins tous les six ans aux divers niveaux de collectivités* », sous l'autorité du préfet de région, et fasse « *apparaître difficultés et cumuls d'inégalités* ».

Pour le CESE, l'élaboration de ce diagnostic devrait être intégrée dans la préparation du Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), **dont la problématique du développement économique des espaces ruraux devrait être partie intégrante**. Il importe que ce diagnostic implique de manière **participative, au plus près du terrain, l'ensemble des parties prenantes au développement économique des espaces ruraux**. Cet exercice périodique devrait comporter une dimension prospective³⁰. Son élaboration devrait associer les acteurs locaux

29 INSEE Première n°1552, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », par Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi et Lucile Cros (2015).

30 CESE avis *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?*, rapporté par Jacqueline Doneddu (2011), p. 11.

dans leur diversité, et notamment des représentants des élus des territoires concernés, ainsi que des organisations représentant les différentes formes d'entreprises et les organisations syndicales de salariés.

L'importance de se fonder sur les atouts locaux des territoires dans une logique de développement endogène

Les atouts des territoires ruraux sont divers. Les ressources locales, par exemple en termes de matières premières agricoles, sylvicoles ou de potentiel énergétique, la qualité du cadre de vie et les aménités naturelles, le poids en leur sein des différents secteurs et les caractéristiques de la main d'œuvre, la relative stabilité de celle-ci, voire son aptitude à se transmettre des savoirs au sein des entreprises, ne sont pas nécessairement les mêmes au nord et au sud de la France, en fonction des régions et des départements et selon les territoires en leur sein.

Aussi, il importe de **prendre pleinement en compte les atouts, ainsi que les faiblesses éventuelles, de chaque territoire rural** pour concevoir et mettre en œuvre la stratégie visant à promouvoir son développement économique.

Dans certains cas, celui-ci peut passer par l'accueil de filiales de grandes entreprises attirées par telle ou telle de ces caractéristiques. Toutefois, **l'expansion des entreprises locales constitue de fait souvent l'un des vecteurs privilégiés du développement des territoires ruraux**. Les chefs d'entreprises connaissent en effet déjà le territoire et ses atouts propres.

Cette logique de **développement endogène** peut être favorisée, dans le respect du code des marchés publics, par **l'allotissement de marchés publics** ou par l'attitude des grands groupes à l'égard de leurs fournisseurs locaux, de manière à **accompagner leur montée progressive en qualification et en compétitivité**. De grands groupes, comme par exemple EDF avec le projet *Une rivière, un territoire*, ou encore Total, conduisent des projets en ce sens. **Ce type de démarches associant de grandes entreprises présentes à l'international, des PME et TPE locales dans une logique de coopération, avec le concours des acteurs de terrain, gagnerait à être étendu.**

Évaluer le stock des normes pour les adapter si nécessaire et éviter leur prolifération

Le nombre des lois, règlements et normes en vigueur dans notre pays est considérable. Le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard l'estimait en 2013 à 400 000.

Or, les communes et les intercommunalités des espaces ruraux, aux moyens nécessairement limités, ne disposent pas du personnel suffisant pour en prendre connaissance et en tenir compte dans leurs actes de gestion territoriale, ce d'autant qu'une partie non négligeable de ce stock de normes évolue, certaines disparaissant, étant modifiées ou remplacées par d'autres au fil des années. Le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* estimait le coût de cette prolifération à plus de 2 Md€ entre 2008 et 2012³¹ et décrivait les finalités et les mesures qui devraient fonder la simplification.

31 Cf. *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (2013), p. 10.

Pour le CESE, **la Commission nationale des normes doit être le maître d'œuvre du chantier pour évaluer le stock des normes, les adapter si nécessaire et éviter leur prolifération.**

Renforcer l'accessibilité des espaces ruraux

Améliorer l'accessibilité physique et numérique des espaces ruraux

Renforcer l'accessibilité des espaces ruraux en matière de transports

La France métropolitaine dispose de manière générale d'un important réseau routier et ferroviaire de transports terrestres. Il s'agit néanmoins de veiller à la préservation de ce patrimoine routier, ferroviaire et fluvial, alors qu'on assiste à une dégradation de l'état de certains réseaux : baisse des indices de qualité du réseau routier national, chute de l'investissement sur les réseaux départementaux (baisse d'un tiers depuis 2007). En outre, nombre d'espaces ruraux et de moyenne montagne restent relativement mal desservis par les transports, ce qui nuit à leur attractivité économique, et l'état des réseaux de transport nécessite des investissements considérables. Par ailleurs, du fait de réseaux de transports publics souvent limités en leur sein, hors services de transport à la demande, l'accessibilité des territoires ruraux dépend, plus qu'en zones urbaines, de la qualité de la desserte routière.

La promotion du dynamisme économique des espaces ruraux passe alors par une amélioration de leur accessibilité physique à plusieurs échelles :

- d'une part, cela suppose de **meilleures liaisons en termes de services des zones rurales avec les grandes villes**, cette accessibilité à longue distance étant importante notamment pour les entreprises ;
- d'autre part, cela passe par de meilleures liaisons au niveau local.

Dans les deux cas, une **optimisation des infrastructures** est nécessaire. Il faut à cet égard pour le CESE :

- renforcer l'optimisation de l'existant, ainsi que la priorité à donner aux alternatives à l'utilisation solitaire de la voiture ;
- assurer le financement de la rénovation des réseaux ferroviaires, routiers et fluviaux et notamment des voies capillaires pour le fret ;
- maintenir le réseau des stations-services clés en milieu rural qui joue un rôle de relai et dont la fermeture poserait problème en aidant à leur mise aux normes et en encourageant la diversité de leurs services.

Par ailleurs, **les dessertes des territoires ruraux doivent permettre de développer les activités économiques et d'assurer la mobilité des personnes :**

- chercher pour le fret une complémentarité entre dessertes de proximité, notamment par des opérateurs ferroviaires locaux, et l'acheminement de trains de fret longue distance de façon optimisée ;

- renforcer liaisons intercités et dessertes des zones rurales, rénover les matériels, notamment dans le cadre des transports publics ; transférer aux régions et aux départements la charge de routes aujourd’hui nationales mais qui présentent un intérêt régional, avec les moyens financiers correspondants ;
- mettre en place des agences locales de la mobilité pour favoriser le développement des transports collaboratifs en zones rurales (covoiturage, autopartage, TAD, services de vélo) et leur cohérence avec l’offre de transport public (intermodalité).

Ces projets d’investissements dans des programmes d’infrastructures visant à réduire les inégalités territoriales en matière de mobilité doivent pour le CESE pouvoir bénéficier de plus de financements européens, notamment au titre du Plan Juncker. Le CESE regrette à cet égard la réduction des moyens de l’agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Des **aéroports de proximité** contribuent à l’accessibilité longue distance de certaines villes moyennes dans des départements essentiellement ruraux, avec des effets non négligeables quant à leur attractivité, notamment pour les entreprises. La question de leur évolution devrait se poser dans le cadre de la création des grandes régions de manière à maintenir un maillage du territoire suffisant en la matière, celui-ci devant aussi tenir compte de celui des gares LGV, ainsi que des relations intra et inter régionales.

Accélérer l’accessibilité numérique des espaces ruraux :

Une bonne couverture numérique des espaces ruraux est indispensable à leur attractivité pour les personnes et pour les entreprises, ainsi qu’à leur développement économique. Elle est de même nécessaire pour mettre en place des maisons de services au public avec la présence d’acteurs tels que Pôle emploi, la Caisse nationale d’assurance vieillesse ou la Caisse nationale d’assurance maladie, ou encore pour développer dans le rural l’usage de la télémédecine, par exemple. Le numérique est par ailleurs indispensable pour assurer le suivi médical des usagers par les professionnels de santé et pour la télétransmission de données. Or, comme le notait en audition André Marcon, président de CCI France, dans beaucoup d’espaces ruraux, « *la question de l’accessibilité numérique n’est pas du tout résolue* ».

Les infrastructures numériques désignent à la fois les réseaux de téléphonie mobile et les réseaux internet en haut et très haut débit (ADSL et fibre optique). La carence de ces réseaux dans certains territoires les classe dans ce que l’on appelle des « zones blanches », qui concernent, selon le rapport issu des Assises de la ruralité, « 20 % de la population () pour le haut débit fixe (type ADSL) 22,4 % pour la 4 G et plus de 77,6 % (pour le) très haut débit fixe (fibre notamment) »³². De plus, beaucoup de communes rurales disposent d’un bourg relativement dense qui peut être correctement connecté au numérique – la commune ne sera pas alors classée en zone blanche – alors que des zones entières alentour situées sur le territoire de la commune ne sont pas couvertes. Beaucoup de zones rurales figurent ainsi parmi les espaces non ou mal couverts. On distingue par ailleurs les « zones grises », qui sont celles comprenant un seul opérateur (il s’agit souvent de l’opérateur historique). Une personne titulaire d’un abonnement non utilisable dans une zone grise car l’opérateur n’y est pas présent est privée de services comme elle le serait dans une zone blanche.

Des mesures législatives ont été adoptées par la loi sur la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques du 6 août 2015 : elles visent d’une part à faciliter l’installation de

³² Rapport issu des Assises de la ruralité, mars 2015, p. 6.

la fibre optique très haut débit dans les parties communes des immeubles, en simplifiant les procédures d'autorisation ; d'autre part, à ce que l'ensemble des constructions neuves soient obligatoirement équipées en fibres optiques. Les immeubles collectifs engageant des rénovations lourdes devront aussi être équipés en fibre optique. Quant à la résorption des zones blanches, « *les dernières communes situées dans les zones dites « blanches » - où il n'y a aucun accès à la téléphonie mobile (2 G) – seront couvertes d'ici fin 2016 et auront directement accès à l'internet mobile* ». Les villages et bourgs qui n'ont pas de couverture internet mobile (au moins 3G) seront couverts en 2017. Quant aux endroits non situés au centre bourg et sans couverture même quand la commune est supposée couverte, « *800 nouveaux sites dans les zones rurales seront déployés sur quatre ans à compter de 2016 afin d'apporter un complément de couverture. L'Etat apportera un soutien financier pour installer ces sites, que les quatre opérateurs auront l'obligation d'équiper en 3G ou 4G* ». L'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ACERP), qui régule les opérateurs de télécommunication, est chargée de sanctionner le non-respect de ces engagements.

Ces mesures vont dans le bon sens et le CESE se félicite qu'elles visent à accélérer, notamment au bénéfice des zones rurales, la réduction des inégalités territoriales en matière de couverture numérique par rapport à l'échéance précédemment prévue (2022), ce que préconisait l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*. Il importe que ce calendrier soit tenu voire accéléré, les zones rurales éloignées des villes figurant en général parmi les moins bien couvertes.

Le CESE formule sur ce point les préconisations suivantes :

- **accélérer la couverture en très haut débit** de l'ensemble du territoire en résorbant les zones blanches 2G et 3G, avec au minimum un opérateur ou des infrastructures mutualisées ;
- favoriser la remontée par les communes des difficultés de couverture subsistantes et y remédier au plus vite (**ne pas se limiter à un point couvert par commune, notamment**).

La généralisation des outils numériques et leur extension progressive à l'ensemble du territoire permettent d'envisager le développement de nouvelles formes de travail (télétravail, bureaux mobiles, tiers lieux). Cela peut contribuer à réduire le nombre de déplacements, notamment aux heures de pointe, et offrir en zones rurales des opportunités de créations d'emploi, sans pour autant supprimer la nécessité de se déplacer (en général, les télétravailleurs n'effectuent qu'une partie de leurs activités professionnelles sous la forme de télétravail). Le CESE préconise par ailleurs de développer à l'initiative de l'Etat un **réseau d'échanges d'expériences sur les nouvelles formes de travail** (télétravail ...) entre les acteurs concernés (collectivités locales, entreprises, organisations syndicales)³³.

Une expérimentation pour trois ans est mise en œuvre par les services de l'Etat en région Bourgogne-Franche-Comté, pour tester de nouvelles méthodes de travail visant à répondre aux enjeux du fonctionnement en multi sites et du travail à distance. Le CESE demande l'évaluation de cette expérimentation afin d'en tirer les enseignements.

33 CESE, avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)*, rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud (2015), p. 26.

Conforter la qualité de l'urbanisme

L'habitat individuel prédomine largement dans les espaces ruraux. Selon le CGDD, neuf logements sur dix y sont des maisons, dont près des trois quarts en habitat isolé. C'est aussi le cas dans les nouvelles constructions : 86,5 % des logements qui y ont été bâtis entre 1999 et 2009 sont de l'individuel³⁴.

Ce phénomène participe d'une évolution générale de longue période en France métropolitaine, marquée par la hausse dans le parc immobilier de la part des maisons individuelles et par une augmentation de la construction neuve nettement plus prononcée dans les espaces ruraux que dans les villes : entre 1970 et 2006, l'augmentation du parc des résidences principales a été aux deux tiers constituée de maisons individuelles, construites pour une part importante en périphérie des villes et dans les campagnes. « *Ainsi, entre 1998 et 2007, si la construction neuve croissait globalement de 45 % en France métropolitaine, elle s'est accrue de 130 % dans les communes rurales, alors qu'elle ne gagnait que 4 % dans les villes de plus de 100 000 habitants et baissait de 26 % dans l'agglomération parisienne* »³⁵. Cette évolution vers une part accrue d'habitat individuel et un fort accroissement de la taille des résidences principales, passée de 68 m² en 1970 à 91 m² en 2006, correspond mal à celle de la taille des ménages, passée de 2,9 personnes par ménage en 1975 à 2,3 en 2005, et répond en particulier mal aux besoins des jeunes³⁶, notamment dans les espaces ruraux.

Le *rapport annuel sur l'état de la France 2014* du CESE souligne les conséquences de ces phénomènes sur l'artificialisation des sols. Certes, la construction ne représente de manière générale en France que 16 % des stocks et des flux d'artificialisation des sols. Mais « *un examen détaillé montre que les maisons individuelles sont le premier vecteur de cette artificialisation. () Entre 1992 et 2004, la surface occupée par la maison individuelle a augmenté 37 fois plus vite que la surface occupée par les logements collectifs, pour atteindre un rapport de 25 m² habitables pour 100 m² artificialisés. Qu'il s'agisse de patrimoine paysager et culturel, de biodiversité et de ressources ou encore de prévention des risques naturels, la préservation d'espaces non artificialisés (d'une part, et de zones naturelles d'autre part, est donc fondamentale) en matière d'aménagement durable de l'espace* »³⁷.

Comme le note le rapport du CGEDD *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie* « *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 et le personnel des petites communes ont besoin d'appui en la matière. Du fait de la réduction de leurs moyens sur le terrain, les services déconcentrés de l'État ne peuvent plus assurer eux-mêmes les prestations utiles aux communes, mais il importe que des solutions adaptées pour chaque prestation soient mises en place au niveau intercommunal, ainsi le cas échéant qu'à des niveaux de mutualisation supérieurs pour les prestations plus complexes. Le rapport du CGEDD relève à cet égard le concours utile apporté par les

34 CGDD, *Le point sur* n°179, « L'habitat rural entre 1999 et 2009 : des évolutions contrastées », Gwendoline Volat, décembre 2013. Cette étude fonde sa délimitation du rural sur le découpage par unités urbaines de 2010 de l'INSEE : dans cette acception, l'espace rural couvre 78 % du territoire métropolitain et accueille 14,2 millions d'habitants en 2009 (22 % de la population).

35 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, Les études, la Documentation française, 2009, p. 38.

36 CESE *Rapport Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013), p. 32.

37 CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2014*, rapporté par Hélène Fauvel (2014), p. 119 et 120, et audition de Guillaume Sainteny, maître de conférences à l'École Polytechnique, par la section de l'Économie et des Finances (juin 2014).

agences techniques départementales *via* des prestations d'ingénierie opérationnelles. En ce domaine, certains Conseils d'architecture, d'aménagement et d'environnement (CAUE) des agences d'urbanisme ou des équipes de parcs naturels régionaux (PNR) peuvent aussi apporter une aide aux petites communes³⁸.

Pour le CESE, il importe d'enrayer ces phénomènes de mitage et d'artificialisation du foncier rural en **densifiant l'habitat**. Cela nécessite de **rénover, revitaliser et densifier les centres-bourgs**, souvent constitués surtout d'habitat ancien, qui tendent dans beaucoup de communes rurales à se vider, alors que leur périphérie s'étend sous la forme d'habitat diffus. Cette rénovation et cette densification sont une condition nécessaire pour l'objectif de réduction d'au moins 50 % de la surface annuelle artificialisée d'ici 2025 que notre assemblée proposait dans son *Rapport annuel sur l'état de la France 2014*.

Il convient par ailleurs de **promouvoir en milieu rural**, là où le taux de logement vacant est faible, **le développement du logement social**, celui-ci y étant de manière générale particulièrement peu développé : selon l'étude déjà citée du CGDD, la part de locataires d'un logement HLM dans l'espace rural est de 3,3 % des ménages en 2009 (contre 14,6 % pour l'ensemble de la France métropolitaine)³⁹. Cela pourrait dans certaines communes rurales permettre de mieux répondre aux besoins de jeunes ménages où de populations aux moyens limités en leur offrant la possibilité de se loger tout en évitant à certains d'entre eux le piège d'un endettement excessif ou du mal logement.

Le CESE souligne en outre l'importance **d'encourager dans les espaces ruraux la rénovation du bâti** et de **veiller à sa qualité environnementale**, entre autres en termes d'isolation. Les incidences sont en effet importantes pour l'atteinte des objectifs environnementaux que s'est fixés notre pays, notamment en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). En effet, avec près de 45 % de la consommation finale d'énergie, le « résidentiel-tertiaire », qui regroupe les logements collectifs et résidentiels, ainsi que les locaux à usage professionnel publics ou privés (« tertiaire ») occupent la première place de la demande finale d'énergie, et les mesures d'efficacité énergétique à cet égard sont identifiées comme le principal facteur pouvant permettre d'atteindre les objectifs que s'est fixés notre pays en matière de réduction d'émission⁴⁰. L'âge et l'état du parc résidentiel sont importants à prendre en compte pour l'efficacité énergétique, les logements mal isolés consommant à surface égale beaucoup plus d'énergie pour leur chauffage. Or, plus de la moitié du parc résidentiel actuel a été construit avant la mise en place en 1974 de la première des six réglementations thermiques⁴¹. Il s'agit aussi d'un enjeu sur le plan social, en termes de précarité énergétique⁴². Enfin, cela importe pour l'économie et l'activité des professionnels du bâtiment, grandes entreprises, artisans du bâtiment, installateurs et constructeurs, architectes, etc. L'ADEME relevait ainsi en 2012 que l'amélioration énergétique des logements était l'une des rares activités économiques dont l'emploi avait, malgré la crise, continué à

38 CGEDD, *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie*, établi par Pascaline Tardivon, Patrick Diény, Jean-Jacques Kégelart et Bertrand Creuchet (2014).

39 CGDD, *Le point sur*, n°179, décembre 2013.

40 *Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables 2009-2020*, p. 102.

41 CESE, *avis Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Béthencourt et Jacky Chorin (2013) et *avis L'emploi dans la transition écologique*, rapporté par Marie-Béatrice Levaux et Bruno Genty (2015).

42 Est considérée dans cette situation au terme de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

augmenter (+ 7,4 % au total entre 2010 et 2012), « *ce alors même que les réalisations en termes de rénovation apparaissent très en deçà des objectifs* »⁴³. Le CESE considère à cet égard qu'**un rééquilibrage au profit de l'habitat ancien est souhaitable alors que la plupart des mesures fiscales depuis plusieurs décennies ont incité à la construction de bâtiments neufs**⁴⁴.

Le dispositif du prêt à taux zéro (PTZ), réservé à l'origine aux personnes souhaitant acquérir leur première résidence dans une zone en tension et dans le neuf, a été élargi en 2015 aux opérations d'acquisition dans l'ancien avec travaux dans 5 920 communes rurales (classée en zone C), permettant la revitalisation de bourgs dont l'habitat ancien s'est dégradé. Le Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 prévoit (mesure 11) d'étendre le dispositif PTZ rural à toutes les communes de la zone C, soit 30 000 communes qui couvrent 90 % du territoire métropolitain et 40 % de la population⁴⁵. Si cet effort va dans le bon sens, l'écart entre les objectifs que notre pays s'est fixés en matière de réductions des émissions de GES et les réalisations observées montre **l'ampleur de l'effort d'investissement qu'il conviendrait encore d'accomplir**.

Enfin, pour contribuer à améliorer l'attractivité des espaces ruraux en termes d'économie résidentielle et touristique, il convient de **mettre davantage l'accent sur la valorisation du patrimoine architectural et paysager**.

Garantir un meilleur accès aux services publics et aux services au public

Disposer dans une relative proximité d'une gamme diversifiée d'équipements et de services contribue à l'attractivité économique d'un territoire, à la qualité de vie de ses habitants, avec des incidences sur l'économie présente, ainsi qu'à la possibilité d'y maintenir et/ou d'y attirer des entreprises. La notion de bassin de vie décrite *supra*, fondée sur la localisation d'un certain nombre d'équipements, vise à prendre en compte cette réalité. Les bassins de vie sont « *les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* ». Selon l'INSEE, la différence entre les bassins de vie peu denses (qui concernent plus des deux tiers des communes, plus des trois quarts de la superficie de France métropolitaine, mais moins d'un tiers de sa population) et les bassins de vie urbains est relativement faible pour les équipements de proximité mais augmente quand on monte dans la gamme des équipements et selon la nature des services : toutes gammes confondues, la moitié des habitants des bassins de vie ruraux accède en moins de 25 minutes aller-retour aux commerces, par exemple, mais met près de trois quarts d'heure pour accéder aux équipements de santé et de loisirs et près de 1h20 (toujours aller-retour) pour ceux relevant du domaine de l'éducation⁴⁶.

43 ADEME, étude *Marchés, emplois et enjeux énergétiques des activités liées à l'amélioration de l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables* (2012) citée par l'avis du CESE *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, op. cit. p. 23.

44 CESE, avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, Agnès Courtoux et Cécile Claveirole (2015), p. 30.

45 Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, p. 14.

46 INSEE Première n°1425 : « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 : trois quarts des bassins de vie sont ruraux », de Chantal Brutel et David Levy (2012).

Le CESE met, dans l'avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, l'accent sur la notion de services au public, considérés comme l'ensemble des services indispensables à la population et aux territoires⁴⁷. Cette notion englobe les services publics marchands et non marchands, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique, et les services privés, jugés comme de première nécessité (activités artisanales et commerciales de proximité, services médicaux, associatifs ...).

Une solution souvent mise en œuvre pour favoriser le maintien de services dans les espaces ruraux peu denses est la **mise à disposition de locaux communaux** aux professionnels concernés (boulangier, médecin, etc.) selon des modalités variables (bail, régie...). Une autre solution consiste à **répartir les services entre communes d'une intercommunalité**, avec l'inconvénient d'obliger les habitants à se déplacer d'une commune à l'autre selon le service utilisé. Les moyens offerts par **les technologies numériques** (téléprocédures) ouvrent des possibilités de dématérialiser la distribution de services, mais cela **suppose un équipement de tout le territoire en haut débit**. La **coopération entre services** doit par ailleurs être encouragée, sous diverses formes : regroupement de services dans un même lieu, services rendus par d'autres acteurs publics ou privés, services privés rendus par des acteurs publics et/ou accompagnement personnalisé des personnes en difficultés pour organiser leurs relations avec les différents services au public. **Les maisons de services au public**, labellisées par les préfets de département, délivrent une offre diversifiée, articulant présence humaine et outils numériques. Les services délivrés peuvent couvrir des champs étendus : social, santé, éducation, emploi, logement, commerce... Fin 2014, 363 maisons de services publics existent dans 67 départements métropolitains⁴⁸.

La situation des espaces ruraux varie selon le type de services, notamment en matière d'école, d'accès aux soins ou pour l'accueil des jeunes enfants.

Favoriser l'accès des jeunes ruraux à la formation et à l'enseignement supérieur

Le système scolaire français offre une couverture du territoire d'une densité décroissante avec le niveau de scolarité : plutôt forte au primaire, elle se réduit au collège et plus encore au lycée. Les **temps d'accès** aux établissements scolaires et notamment aux établissements relevant de l'enseignement secondaire sont, de manière générale, plus élevés pour les élèves résidant dans les espaces ruraux. Toutefois, si leur éloignement est plus important, les établissements sont en général de **moindre taille** et la **dépense par élève plus élevée** pour les trois niveaux d'établissements (primaire, collège, lycée) en zones rurales qu'en ville.

En termes de **résultats scolaires, la réalité est nuancée** : au primaire et au collège, les jeunes ruraux obtiennent, à origines familiales équivalentes, des résultats au moins équivalents à ceux des jeunes urbains. Les élèves des départements ruraux, où la mixité sociale existe dans les collèges, se trouvent ainsi en situation favorable en termes de réussite scolaire par rapport aux élèves des départements urbains denses et à ceux où la ségrégation sociale est forte⁴⁹. Mais les élèves du milieu rural s'orientent en plus forte proportion vers des filières plus courtes et l'âge considéré comme souhaitable pour arrêter

47 CESE, *Avis Aménagement du territoire, services publics et services au public*, rapporteur : Jean-Alain Mariotti (2006).

48 CGET, *Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires*, p. 153.

49 *Ecole : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, de Choukri Ben Ayed et Danièle Trabcart (La Découverte) 2010 et CESE, *avis Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (2011).

les études augmente avec la taille de la commune de résidence⁵⁰. Est par ailleurs relevée une différenciation des parcours scolaires selon le sexe qui serait plus marquée dans les espaces ruraux. Il est probable que la moindre diversification de l'offre scolaire en zones rurales et la forte concentration de l'offre d'enseignement supérieur en France ont une influence en la matière : trente villes regroupent selon l'INSEE les trois quarts des deux millions d'étudiants âgés de 18 à 24 ans⁵¹. Par ailleurs, certains types de diplômes (par exemple d'ingénieurs, d'écoles de commerce ou troisième cycle universitaires) sont plus faciles à valoriser dans les grandes villes, où se concentrent les emplois dits « métropolitains supérieurs ».

De ce fait, la proportion de jeunes à haut niveau de qualification est, de manière générale, moindre dans les espaces ruraux et une partie non négligeable des jeunes est conduite à quitter ceux-ci pour mener des études supérieures : selon l'INSEE, en 2006, 16,9 % des jeunes de 15 à 17 ans résidaient dans l'espace à dominante rurale, mais ce pourcentage tombait à 12,6 % parmi les jeunes de 18 à 24 ans avant de remonter à 14,3 % des jeunes de 25 à 29 ans.

Beaucoup d'apprentis sont par ailleurs confrontés à la contrainte du double logement en zones rurales. Avec un revenu d'apprentissage limité, en particulier la première année, un apprenti doit en effet souvent financer deux logements, l'un à proximité de son lieu de formation, l'autre près de son lieu d'apprentissage. De ce fait, le choix d'un apprentissage et d'un métier se fait souvent, en milieu rural, selon la proximité ou non d'un centre de formation ou d'apprentissage, plus qu'en fonction de l'appétence du jeune pour le métier concerné.

Le CESE recommande de manière générale de **développer, en amont de la terminale, l'information en vue des décisions d'orientation. Il préconise qu'ils puissent toucher en plus de l'APL pour leur première location une aide complémentaire de la Région pour leur deuxième logement**⁵². À titre d'exemple, la Région Pays-de-la-Loire a créé une allocation spécifique pour aider les apprentis à se loger (caution, etc.) ou à se déplacer pendant leur période de stage.

Le CESE souligne l'importance de permettre l'accès des apprentis mineurs aux places d'internat et de multiplier les initiatives locales favorisant une offre de petits logements adaptés situés dans les lieux où le tissu artisanal est dense et les besoins importants.

Le CESE rappelle l'importance d'une offre diversifiée de formations supérieures accessibles à tous sur tout le territoire⁵³.

Assurer l'accès à des soins de proximité de qualité

L'offre de soins, plurielle, suppose la combinaison de plusieurs niveaux d'offres. Un premier niveau relève des réseaux de proximité : médecins généralistes, dont les effectifs baissent depuis 2007, infirmier(e)s et pharmacien(ne)s. Un deuxième niveau, complémentaire, est constitué par les médecins spécialistes, par les techniciens d'ingénierie médicale et par les laboratoires de biologie médicale ; la télémédecine peut offrir à cet égard un complément utile mais non suffisant. Les capacités d'hospitalisation participent de l'offre

50 *Bref du Céreq* n°292, Yvette Grelet et Céline Vivent, « La course d'orientation des jeunes ruraux » (2011).

51 *INSEE Première* n°1275, *op. cit.*

52 CESE, *avis Le logement autonome des jeunes*, *op.cit.*, p. 25.

53 CESE, *avis Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, rapporté par Gérard Aschieri (2012), p. 24.

de troisième recours. Ainsi, si la présence d'un ou de plusieurs médecins de proximité est indispensable, la sécurité des patients ne repose pas seulement sur les réseaux de proximité. La coordination des soins est une autre condition de l'accessibilité à l'ensemble de la chaîne et suppose que les divers professionnels travaillent en relation les uns avec les autres⁵⁴.

La difficulté à attirer des professionnels de santé dans certaines parties du territoire participe à la désertification médicale. Alors que la France n'a jamais compté autant de médecins (281 087 médecins inscrits au tableau du Conseil national de l'ordre des médecins⁵⁵ (CNOM) en 2014, dont 215 000 en activité), apparaissent, notamment dans les espaces ruraux, des zones peu ou mal couvertes par le corps médical. Une charge horaire importante, des conditions de travail difficiles restent des causes souvent évoquées comme un frein à l'installation des jeunes médecins. Il en résulte des temps d'accès aux soins, et en particulier aux urgences, sensiblement plus élevés dans les communes rurales : le temps médian d'accès aux urgences les plus proches est ainsi, selon l'INSEE, respectivement de 40 et 52 minutes dans les communes peu denses et très peu denses (au sens de la typologie européenne enrichie) contre 14 minutes dans les communes densément peuplées⁵⁶.

L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL) vise à mesurer l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande de soins de premier recours (en tenant compte notamment des besoins différenciés selon les âges) à un échelon géographique fin. L'APL aux médecins généralistes libéraux est, en moyenne, plus élevée pour les habitants des communes urbaines, dont la situation est plus favorable au regard de ce critère que la situation moyenne des communes rurales.

Pour le CESE, il convient alors, « *pour éviter que l'offre de santé ne continue de décroître dans les territoires ruraux les plus fragiles, de jouer sur tous les leviers existants comme le déploiement des maisons de santé, (de centres de santé), la télémédecine, la coopération accrue entre professionnels...* »⁵⁷.

A l'instar des initiatives prévues par le *Pacte territoire santé* lancé en 2015, le CESE encourage particulièrement les mesures visant à :

- **Inciter et faciliter l'installation des médecins**

Pour pallier le risque de désertification médicale de certains territoires, a été mis en place le Contrat d'engagement de service public (CESP), créé par la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » (HPST) du 21 juillet 2009. Ce contrat ouvre droit au versement d'une allocation mensuelle pendant les études de médecine. En contrepartie, les signataires s'engagent à exercer leurs fonctions dans des zones identifiées par les ARS où l'offre médicale fait défaut. Le CESP connaît une montée en charge. Le 10 février 2014, un an après le lancement du Pacte territoire santé, Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, faisait état des chiffres suivants : « *591 étudiants ou internes ont opté pour le versement d'une bourse. Cela représente une augmentation de 65 %, et le dispositif sera désormais élargi aux futurs chirurgiens-dentistes* »⁵⁸.

54 Entretien de Michel Chassang, président de l'UNAPL, avec le rapporteur le 15 septembre 2015.

55 *Atlas de la démographie médicale en France*, situation au 1er janvier 2015, Conseil national de l'ordre des médecins ; Dr Patrick Bouet, Président ; sous la direction du Dr Jean-François Rault, réalisé par Gwénaëlle Le Breton-Lerouvillois.

56 Cf. INSEE Références, *La France et ses territoires édition 2015*, p. 20.

57 CESE, avis *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, rapporté par Pierrette Crosemarie (2015), p. 24.

58 <http://www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2322/marisol-touraine-engagée-dans-la,17039.html>

- **Sécuriser les jeunes généralistes**

Opérationnel depuis septembre 2013, le contrat de Praticien territorial en médecine générale (PTMG) garantit au généraliste, une fois les cotisations déduites, un revenu net mensuel de 3 640 euros pendant deux ans s'il s'installe en territoire fragile et s'il justifie d'une activité minimale de 165 actes par mois. Il permet de sécuriser les premiers mois, souvent difficiles, de l'installation. 200 postes créés en 2014 s'ajoutent aux 200 postes identifiés pour la mise en œuvre de cette mesure. Ils font l'objet d'une répartition entre les régions, ajustable en cours d'année selon les besoins. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé envisage l'ouverture progressive de 1 500 contrats d'ici 2017 et son extension à d'autres médecins spécialistes.

- **Développer l'exercice collectif et partenarial**

Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), qui regroupent dans un cadre d'exercice libéral des professionnels médicaux et paramédicaux, se développent en France. Cette forme d'organisation contribue à maintenir une offre de santé suffisante sur le territoire, moderne et de qualité, tout en améliorant les conditions d'exercice des professionnels. En janvier 2012, 235 maisons sont en fonctionnement et environ 450 maisons en projets étaient recensées. Elles sont à 80 % situées en milieu rural. 600 maisons ou pôles de santé ont déjà bénéficié depuis 2012 du financement de l'Etat selon les Assises de la Ruralité et celles-ci prévoient 200 maisons ou pôles de santé complémentaires en 2015, qui seraient implantées notamment dans les bourgs-centres⁵⁹. Les centres de santé, pour lesquels les collectivités territoriales peuvent mettre à disposition des locaux, peuvent jouer un rôle en ce domaine.

Par ailleurs, pour le CESE, **davantage d'hôpitaux de proximité** devraient **passer convention avec des Centres Hospitaliers universitaires** (CHU) pour maintenir un réseau de soins hospitaliers de proximité de qualité en milieu rural.

Développer les structures de proximité pour l'accueil de la petite enfance

L'offre de services d'accueil à la petite enfance est un élément de l'attractivité d'un territoire. En effet, l'importance de la bi-activité au sein des ménages (les deux composantes du couple exerçant une activité professionnelle) en fait pour les jeunes ménages un élément non négligeable dans le choix d'un lieu de résidence. C'est aussi un vecteur d'emplois, direct *via* ceux créés par les services d'accueil des jeunes enfants, et indirect en favorisant la poursuite de l'activité professionnelle des parents dans les entreprises qui les emploient.

En 2013, l'avis du Haut Conseil de la Famille *La diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires en matière d'accueil des jeunes enfants, de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire* note l'existence de fortes disparités d'accueil, l'offre variant selon les départements entre 9 et 80 places pour 100 enfants. Toutefois, les indices de dispersion territoriale montrent que la complémentarité entre l'accueil individuel et l'accueil collectif réduit les inégalités territoriales observées entre chaque mode d'accueil. Ainsi, l'accueil collectif est nettement plus développé en zones urbaines qu'en zones rurales. A l'inverse, l'accueil chez une assistante maternelle et l'implantation des maisons d'assistantes maternelles (MAM) sont pour leur part plus développés en zones rurales qu'en zones urbaines : près de la moitié des MAM en fonctionnement sont implantées en territoire

⁵⁹ Assises de la Ruralité, p.9.

rural. L'accueil des jeunes enfants à l'école peut aussi offrir, dans certains cas, une solution à laquelle il est notamment recouru en zones rurales.

Pour le CESE, seule une politique partenariale, reposant sur la concertation entre acteurs (Etat, conseils généraux, CNDP, communes, associations) et sur la coordination de leurs moyens est de nature à développer une offre d'accueil cohérente et à permettre aux familles d'exercer un réel choix du mode de garde de leur enfant. Si le code de l'action sociale et des familles prévoit la possibilité d'élaborer dans le cadre intercommunal ou communal un **schéma pluriannuel de développement des services de l'accueil de la petite enfance**, en 2010, à peine plus d'un tiers des départements étaient dotés de ce schéma territorial.

Situées au sein ou à proximité des écoles maternelles, les « **classes passerelles** » sont un mode d'accueil intermédiaire. De tels lieux ont été mis en place par certaines villes, qui proposent une salle de classe, un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) et un budget de fournitures. Le Conseil départemental met à disposition une puéricultrice responsable de la structure, une psychomotricienne et un budget pour l'achat de mobilier. L'Education nationale n'y affecte pas de personnel. Le coût de fonctionnement, déjà inférieur à celui d'un établissement multi-accueil du fait d'un taux d'encadrement moindre qu'en crèche, peut être encore réduit par les coopérations (repas par exemple) avec les écoles ou les EAJE situées à proximité. Cette solution conviendrait particulièrement au milieu rural dès lors qu'elle serait associée au groupe scolaire existant.

L'**implication des entreprises** doit pour le CESE être encouragée. Les CAF et la MSA peuvent les soutenir *via* l'institution de dispositifs financiers spécifiques. Il conviendrait toutefois d'associer davantage les entreprises aux réflexions locales sur l'accueil des jeunes enfants, en particulier quand les horaires de travail de leurs salarié(e)s ne correspondent pas aux horaires habituels des modes d'accueil existant sur le territoire. Il en est de même pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui sont souvent en capacité de proposer des solutions innovantes.

En outre, « *la possibilité de financer le fonctionnement voire le développement de modes d'accueil collectifs publics en contrepartie de places qui seraient réservées à leurs salariés devrait être ouverte plus largement aux entreprises* ». De telles structures à financement mixte public/privé pourraient être encouragées par les pouvoirs publics, notamment dans des zones d'activité en y associant toutes les entreprises présentes, y compris les PME⁶⁰.

Simplifier l'accessibilité des aides publiques et améliorer leur visibilité

Un très grand nombre de dispositifs d'aides visent à favoriser le développement des entreprises, notamment en milieu rural. Ce foisonnement résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes. D'une part, des aides nouvelles sont parfois mises en place sans que les plus anciennes soient toujours supprimées ; d'autre part, des aides ont été créées à des échelons différents. Alors que la majorité des aides aux espaces ruraux se situait encore à

60 CESE, étude de la Délégation aux droits des femmes *Les femmes éloignées du marché du travail*, rapportée par Héléne Fauvel (2014), p. 73 à 77.

l'échelle nationale jusque dans les années 1980, la plupart des aides créées le sont depuis à l'échelle européenne et surtout aux niveaux décentralisés et notamment régional⁶¹.

D'après le rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la collectivité*, les redondances provoquées par la multiplication des niveaux d'intervention concerneraient surtout **cinq domaines**: la création, la reprise et la transmission d'entreprises, (1 175 dispositifs recensés, portés par tous les niveaux de collectivités), le tourisme, l'aménagement de zones d'activités, la recherche et l'innovation, ainsi que l'internationalisation des firmes. La *Synthèse du Conseil national des services publics* du 11 février 2015 estime qu'il y aurait ainsi au total, en additionnant les aides européennes, les aides nationales et celles des collectivités territoriales, de l'ordre de « 6 000 dispositifs d'aides aux entreprises en France »⁶², dont une partie susceptible de bénéficier aux entreprises souhaitant s'implanter ou se développer en zones rurales.

Il en résulte une faible lisibilité et une méconnaissance fréquente des dispositifs d'aides par ceux-là mêmes supposés pouvoir en bénéficier, ce qui montre pour le CESE la **nécessité de réduire le nombre de ces dispositifs et de les simplifier**. Cela rend aussi d'autant plus importante la **coopération entre acteurs**. Celle-ci est tout d'abord nécessaire en termes d'information, afin que les élus ou les agents des différents échelons (État, région, départements, EPCI, commune, chambres consulaires) informent les personnes qui les consultent tant sur les dispositifs qui relèvent de leur niveau que sur ceux relevant des autres niveaux mobilisables sur le même territoire. C'est d'autant plus nécessaire que les « *collectivités territoriales mobilisent pour assurer le développement économique des territoires environ 15 000 équivalents temps plein (ETP, dont près de 1 500 dans 110 agences)* »⁶³. Une bonne coordination est par ailleurs indispensable pour éviter que la multiplicité de ces aides, d'un montant relativement faible pour la plupart d'entre elles, ne se traduise par un **saupoudrage sans grande efficacité**, alors que développer les espaces ruraux suppose un seuil critique capable d'attirer des entreprises et de favoriser leur développement pour impulser *in fine* celui du territoire.

Si la réduction des moyens des services déconcentrés de l'État rend plus difficile l'articulation entre État et collectivités, des instruments existent pour y parvenir, tel le **Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** ou les **conventionnements** qui, bien utilisés, favorisent une plus grande cohérence dans les actions des collectivités territoriales. Le recours à un **chef de file** peut aussi y contribuer sur le plan opérationnel. Le rôle confié à la Région en matière économique par la loi NOTRe devrait aussi y contribuer, qu'elle l'exerce directement ou le délègue à un autre niveau pour certains types d'opération.

Ces multiples dispositifs d'aide et cette pluralité de canaux de distribution risquent par ailleurs **d'alourdir les procédures pour remplir les dossiers de demandes d'aides** pour les entreprises et acteurs locaux des espaces ruraux, dont le temps et les moyens sont limités, et d'allonger les délais d'instruction. Elle peut de même se traduire par des **coûts de gestion plus élevés des dispositifs**. Cela plaide, là encore, pour que l'accent soit mis sur la coordination entre les services de l'État sur le terrain, ceux des collectivités territoriales et,

61 Une présentation synthétique de quelques-uns des principaux systèmes d'aides figure dans le rapport joint à cet avis et sur lequel il s'appuie.

62 *Synthèse du Conseil national des services publics*, services du Premier ministre, 11 février 2015.

63 Inspection générale des finances, Rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, établi par Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne (2013), p. 13 et 14.

plus généralement, entre les acteurs locaux impliqués dans le développement économique du territoire concerné. Cette multiplicité d'acteurs peut toutefois favoriser, quand ils coopèrent efficacement, des **cofinancements** qui, dans un contexte budgétaire très tendu pour l'État comme pour les collectivités territoriales, permet le déblocage financier de certains projets. Les financements croisés peuvent de même faciliter la constitution de la contrepartie nationale de 50 % au moins appelée par les fonds européens⁶⁴.

Cependant, on peut constater une **sous-utilisation de certaines aides**, comme par exemple la Prime à l'aménagement du territoire (PAT). Cette sous-utilisation peut résulter de la complexité des aides, d'un problème de ciblage ou d'un manque d'ingénierie. Elle peut aussi tenir à des **conditions d'octroi trop restrictives ou à des délais d'obtention trop longs**, avec le risque de « *réserver l'usage des fonds structurels à des opérateurs bénéficiant d'une trésorerie suffisante pour leur permettre d'attendre leur versement* »⁶⁵, ce qui est peu favorable aux porteurs de projets souvent petits des territoires ruraux peu denses.

Nombre de dispositifs d'aides mis en œuvre dans les espaces ruraux utilisent la méthode de **l'appel à projets**. Cette procédure consiste à ce que l'autorité publique qui attribuera l'aide définisse préalablement et fasse savoir dans un cahier des charges à destination des répondants les objectifs de cette aide, les critères de choix qui présideront à la décision, ainsi que les qualités attendues du projet et du dossier de demande d'aide, afin qu'un projet y soit éligible. Le grand avantage de ce système est son caractère objectif : il oblige à définir précisément par avance les objectifs poursuivis et les caractéristiques attendues du dossier de candidature, ce qui limite les risques d'opacité et d'arbitraire. Il permet aussi à l'autorité qui finance la mesure d'influer sur le contenu des projets. Cette méthode présente toutefois des inconvénients importants : d'une part, elle accroît le besoin d'ingénierie pour monter un dossier répondant aux critères fixés et tend ainsi à augmenter le coût de montage des dossiers. D'autre part, elle fait largement dépendre le choix des dossiers retenus et l'octroi de l'aide **de la qualité technique du montage du projet**. Les dossiers retenus ne sont alors pas nécessairement ceux qui présenteraient le plus d'intérêt pour un espace rural ou émanent des zones rurales les plus en difficultés ou encore assurent la meilleure couverture territoriale, dans une logique d'aménagement du territoire, mais plutôt les dossiers les mieux montés, avec le risque que « *le développement aille au développement* ». **Éviter cet effet pervers suppose notamment de remédier au manque d'ingénierie publique, entre autres en matière juridique, dans les espaces ruraux.**

Apparaît de même insuffisante l'évaluation transversale ou sectorielle des dispositifs d'aides et de leur efficacité. Certes, des dispositifs d'évaluation ont été mis en œuvre pour certains types d'aides aux espaces ruraux. Ainsi, par exemple, les Zones de Revitalisation Rurale ont fait l'objet d'un rapport d'inspection, d'un rapport d'information parlementaire en 2014 et une réforme de ce dispositif est prévue. La gestion des fonds structurels européens par la France a donné lieu à un rapport de la Cour des comptes, qui montre notamment que la consommation par la France des crédits du FSE et du FEDER s'est améliorée. Mais selon la Cour des comptes, le suivi des indicateurs utilisés, souvent formel, ne donne pas nécessairement lieu à une révision de la programmation ni *a fortiori* des dispositifs eux-mêmes. L'équilibre à trouver en la matière est toutefois délicat. Certes,

64 CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguier (2013), *op. cit.*, p. 43.

65 Cour des comptes, *rapport public annuel 2015*, « La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer » (2015), p. 289 à 297.

les aides doivent pouvoir évoluer et leur périmètre d'intervention être revu si leur efficacité s'avère trop faible ou à l'inverse si elles ont pleinement atteint leur objectif et que la situation des territoires concernées s'est considérablement améliorée. Une certaine prudence apparaît souhaitable en la matière : le développement territorial est un processus relativement lent, et ce notamment dans des espaces ruraux où les acteurs disposent de moyens souvent limités. **Pour que les acteurs de terrain connaissent un dispositif de développement local et puissent en faire usage, il est nécessaire que celui-ci ait une stabilité suffisante :** des modifications trop fréquentes de ses modalités, des publics cible ou de son périmètre risqueraient d'aggraver la faible lisibilité des aides, leur complexité, et de constituer *in fine* un frein au développement.

Une plus grande continuité dans les aides apparaît nécessaire, les dispositifs étant, comme l'ont souligné plusieurs intervenants, trop souvent centrés en France sur la création d'entreprises et les trois premières années, et pas assez sur l'accompagnement des entreprises dans la durée, souvent davantage porteur de développement pour son territoire d'implantation. Enfin, comme déjà noté, il importe **de maintenir et de renforcer, en la mutualisant, l'ingénierie** en appui aux petites collectivités.

Améliorer l'attractivité par les filières et les réseaux

Les espaces ruraux présentent des profils économiques d'une grande diversité, associant dans des proportions variables agriculture, activités industrielles et/ou artisanales, commerces, services à la personne, tourisme, etc. Il ne saurait donc être question, au détour de cet avis, d'aborder l'ensemble des aspects susceptibles de favoriser un développement de chacun de ces secteurs.

Aussi sont simplement évoqués ici quelques propositions susceptibles de concourir, sur des aspects importants, à la promotion d'un dynamisme économique accru des espaces ruraux.

Conforter le développement agricole et sylvicole

L'installation de jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations représentent, pour pérenniser et amplifier le dynamisme économique des espaces ruraux, des enjeux majeurs. Ces questions sont étroitement liées à celle de l'accès au foncier et de son utilisation, et, plus globalement, à celle de la protection des terres agricoles. Le CESE rappelle à cet égard les préconisations formulées dans son avis *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, notamment quant à **l'aspect professionnalisation des repreneurs** qui, compte tenu de la diversification et de la complexification des compétences requises, pour bénéficier d'aides, **doit être réaffirmé**, afin de garantir une viabilité maximale à leur projet d'installation⁶⁶.

Pour mieux préserver et gérer les sols agricoles, le CESE serait en parallèle favorable à **la définition par les pouvoirs publics d'objectifs précis et chiffrés à moyen terme quant à l'utilisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en vue de leur urbanisation.**

66 CESE, avis *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, rapporté par Jocelyne Hacquemand (2013), p. 8.

Comme proposé dans l'avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, ceux-ci « seraient déclinés à l'échelon territorial le plus pertinent pour tenir compte des spécificités locales, de l'évolution démographique et des besoins qui en découlent (logements, équipements collectifs, commerces, voies de communication, emplois ...) ».

Au-delà, le CESE insiste sur **la nécessité de redéfinir des clauses de compétence en matière d'urbanisme**, au niveau adéquat, c'est-à-dire celui où doivent être décidés des aménagements cohérents et utiles à l'échelle d'un **bassin de vie**. Si les **permis de construire** en ville peuvent continuer à relever de l'autorité des maires, **ceux qui se situent en périurbain ou en zones rurales devraient désormais relever des intercommunalités**. Ce transfert de compétences permettrait de limiter le mitage, préjudiciable au secteur agricole. Pour le CESE, le **SCOT**, destiné à définir les règles d'utilisation des sols sur un territoire, peut, s'il est bien utilisé, permettre de répondre aux enjeux d'économie de foncier. A ce titre, **l'application des dispositions définies dans ce document doit faire l'objet d'un contrôle plus strict par les préfets**. Le rôle de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (DCPENAF) est à cet égard important.

Le CESE recommande par ailleurs de favoriser, en matière agricole, le développement des circuits de proximité et des « filières territorialisées agricoles », sans négliger ni l'équilibre économique des exploitations ni leur développement international. En outre, il préconise d'inciter communes et intercommunalités à créer, dans les ceintures périurbaines et dans les **espaces ruraux proches des villes**, des **réserves foncières dédiées à l'agriculture, ainsi qu'à la création de jardins ouvriers et partagés**⁶⁷.

Il rappelle enfin, face au morcellement de la forêt et à son insuffisante exploitation, les préconisations de l'avis *La valorisation de la forêt française*, qui visent à **accroître la productivité de la forêt tout en la gérant de manière durable**. Il s'agit pour le CESE, entre autres, d'encourager les propriétaires à se regrouper au sein d'organisation de producteurs et de généraliser l'établissement des documents de gestion durable en les adaptant aux petites propriétés ; d'accompagner les entreprises de première transformation, traitant en priorité les bois autochtones, pour les rendre compétitives au niveau international, et d'assurer la viabilité des scieries artisanales en facilitant la mutualisation de certains équipements ; d'adapter la réglementation pour intégrer la provenance des bois comme critère de sélection dans les marchés publics ; de réaffirmer une hiérarchie claire entre les modes de valorisation et de mieux identifier les ressources territoriales disponibles en veillant à assurer une cohérence nationale ; de mieux prendre en compte les aspects sociaux, ainsi que de renforcer les missions de service public et les moyens de l'ONF pour une gestion durable et multifonctionnelle des forêts publics⁶⁸.

Promouvoir le dynamisme des entreprises locales

Un très grand nombre d'entreprises sont implantées dans les espaces ruraux et contribuent à la vitalité du tissu économique local. Aux 450 000 exploitations agricoles s'ajoutent en effet près de 300 000 entreprises artisanales, mais aussi des entreprises industrielles, commerciales, libérales et/ou relevant de l'Économie sociale et solidaire (ESS).

⁶⁷ CESE, avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, op. cit., p. 27, 28 et 32.

⁶⁸ CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile, (2012).

La pérennité de ces entreprises enracinées localement, et notamment leur transmission, sont un enjeu pour entretenir l'animation de ces territoires, leur irrigation par des services dont leurs habitants ont besoin et y maintenir des emplois de proximité, en bonne partie non délocalisables. Mais cela ne va pas de soi, ne serait-ce que parce qu'environ un quart de ces entreprises sont à transmettre tous les dix ans et que la plupart sont constituées de PME ou de TPE. L'apprentissage est un vecteur important pour pérenniser le réseau des entreprises artisanales, plus de la moitié des dirigeants de TPE artisanales ayant eux-mêmes été apprentis. Comme l'a montré l'avis *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services*, la transmission est souvent un passage délicat dans la vie d'une entreprise, le cédant et le repreneur ayant souvent une logique et un profil différents. Accroître la probabilité de réussir la transmission suppose de la préparer en amont et de l'accompagner dans la durée ; les chambres consulaires jouent à cet égard un rôle majeur de terrain auprès de leurs ressortissants. Pour favoriser cette dynamique, pourrait leur **être confiée la mission d'initier**, via un démarchage systématique auprès des chefs d'entreprise de plus de 55 ans, **une mobilisation à la transmission**, avec organisation d'opérations de sensibilisation en liens avec les conseils des entreprises⁶⁹.

Pour le CESE, une **revalorisation du FISAC et un recentrage sur ce qui était à l'origine son objectif essentiel** serait à cet égard nécessaire. Pourrait aussi y contribuer une généralisation des fonds de soutien à la reprise d'entreprises mis en place dans certaines régions pour permettre la concrétisation de projets de transmission d'entreprises⁷⁰.

En outre, le CESE rappelle les propositions faites dans l'avis *Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire* pour faciliter les transmissions de PME : un **droit d'information des salariés et la création d'un statut transitoire de SCOP d'amorçage**. Ces deux dispositifs mis en place par la loi ESS de juillet 2014 peuvent trouver à s'appliquer pleinement au bénéfice de la pérennité des emplois et des activités en milieu rural, en gardant un objectif de meilleure anticipation des transformations et de formations des salariés repreneurs⁷¹.

Les collectivités locales peuvent promouvoir le dynamisme des territoires en s'associant par exemple dans des sociétés coopératives d'intérêt collectif. Les SCIC regroupent différentes parties prenantes (bénéficiaires, producteurs, tiers intéressés, collectivités, etc.) et sont très présentes dans les domaines du logement, des énergies renouvelables, de l'alimentation et des activités médico-sociales de proximité.

Maillon important du tissu économique mais en faible nombre dans notre pays par rapport à l'Allemagne, les **entreprises de taille intermédiaire** (ETI) doivent faire l'objet d'une **attention particulière**. Un certain nombre d'entre elles sont implantées, parfois depuis longtemps, en zones rurales, mais elles peinent souvent à grossir. Cela plaide notamment pour **qu'un meilleur équilibre soit trouvé entre donneurs d'ordre et sous-traitants** de premier rang ou de rangs inférieurs, afin que ceux-ci puissent, par des contrats suffisamment longs, acquérir une visibilité plus assurée à moyen terme de leurs activités⁷².

69 CESE, avis *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services*, rapporté par Françoise Vilain (2004), p. 9.

70 CESE, avis *L'économie de proximité*, rapporté par Pierre Martin (2010), p. 21.

71 CESE, avis *Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*, rapporté par Patrick Lenancker et Jean-Marc Roirant (2013), p. 30 à 32.

72 CESE, avis *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, rapporté par Isabelle de Kerviler (2011), p. 32.

Il importe de manière plus générale de **renforcer l'accès des PME aux marchés publics, ainsi qu'à la prise en compte dans les marchés publics du critère de la proximité (circuits courts) et de la qualité, dans une logique de mieux disant**, et non plus seulement de moins disant (critère unique du moindre prix). Il est ainsi possible pour une collectivité publique, tout en s'inscrivant dans le Code général des marchés publics qui prévoit un appel d'offre obligatoire pour tout marché public, de procéder à un **allotissement du marché**, permettant à une petite entreprise locale de répondre à telle ou telle fraction du marché, alors qu'elle n'aurait pas eu nécessairement la surface financière pour y répondre en totalité. Il est de même le cas échéant possible, selon la nature du marché, de prévoir dans un cahier des charges le recours à une méthode de production particulièrement bien maîtrisée par des artisans du territoire, tout en restant dans un cadre légal. Il importe aussi d'accompagner les TPE et de les former de manière à ce qu'elles puissent saisir ces opportunités, chaque fois que possible. Les chambres consulaires ont en la matière un rôle important à jouer. Le CESE appelle enfin à intégrer cette dimension dans l'évaluation de la mise en œuvre des marchés publics, pour vérifier que cette préoccupation est bien prise en compte.

De même, **il importe de développer l'accès des PME à l'international notamment via le « portage » à l'exportation par des grands groupes**, afin de permettre d'ouvrir des marchés étrangers à des PME ou à des entreprises moyennes implantées en zones rurales, et qui n'ont pas nécessairement l'habitude de prospecter à l'export, alors même qu'elles disposent d'atouts compétitifs du fait de produits innovants. Le dispositif du portage avait été rénové en 2009 *via* la création de l'association Pacte PME International (PPI) afin de mettre à la disposition des PME l'expérience et l'expertise internationale des grands groupes adhérents, mais il semble que le potentiel inexploité en la matière soit encore très important. De manière complémentaire, **les collectivités territoriales peuvent faire œuvre utile en amenant des PME dynamiques dans les foires et les salons auxquelles elles participent à l'étranger**.

Favoriser un développement durable du tourisme

L'amélioration des transports, l'évolution du temps de travail, l'originalité du concept Gîtes de France, et, plus récemment, l'essor de l'usage des technologies Internet, ont favorisé la diffusion du tourisme dans une grande part du monde rural. Une complémentarité existe par ailleurs en matière de tourisme au sein d'un territoire entre villes et espaces ruraux. Les formes de tourisme pratiquées dans ces types d'espaces diffèrent en effet pour partie. Le cas du Futuroscope, implanté à Poitiers, chef-lieu de la Vienne, département « essentiellement rural » au sens de l'OCDE, montre comment une attraction majeure peut jouer un rôle de locomotive pour attirer des touristes, des attractions plus secondaires réparties dans le département proposant à ceux-ci une offre complémentaire, afin de les inciter à prolonger leur séjour et d'œuvrer à en maximiser les retombées économiques en irriguant le territoire.

Pour le CESE, il importe de poursuivre et d'amplifier le mouvement de développement durable du tourisme rural. Les opérateurs du tourisme rural et solidaire jouent à ce titre un rôle essentiel. Maintenir la présence dans une partie des territoires ruraux des équipements du tourisme social ou de certains hôtels traditionnels constitue aussi un enjeu. Dans l'avis *Tourisme et développement durable en France*, notre assemblée formule nombre de propositions qui concernent le tourisme des espaces ruraux.

Le CESE souligne tout d'abord la nécessité de préserver dans la durée l'équilibre fragile entre protection des espaces naturels et développement touristique. Il demande que **les moyens juridiques, financiers et humains affectés à la préservation des espaces naturels soient maintenus**.

Afin de garantir la cohérence, l'efficacité et la pérennité de l'action publique en matière touristique, le CESE considère nécessaire **la mise en place de partenariats contractuels entre collectivités et structures publiques chargées du tourisme**. Bâtir un projet territorial de développement touristique partagé suppose que **tous les acteurs, y compris les salariés**, se sentent concernés (contrat de projet). Ce projet doit faire l'objet, au travers d'un engagement contractualisé, d'une adhésion collective, favorisée par sa présentation aux habitants.

Maintenir et développer dans les territoires une capacité d'hébergements touristiques diversifiés est un enjeu pour leur aménagement durable. Favoriser la rénovation du parc touristique ancien ou sa reconstruction sur place est à cet égard une priorité. Le CESE recommande d'augmenter la capacité d'accueil en mettant aux normes les logements anciens avec une fiscalité adaptée. Pour cela il propose, **à la condition de louer une certaine durée, de mettre à l'étude le transfert des avantages liés aux constructions touristiques neuves vers la réhabilitation**. Cette mesure permettrait de moins impacter l'environnement, l'espace et le foncier, plutôt que de recourir pour l'essentiel à des constructions neuves et favoriserait le maintien d'une activité dans le BTP et l'artisanat.

Les structures du **Tourisme social et solidaire (TSS)** contribuent de manière importante au maintien d'une offre d'hébergement et d'activités touristiques dans nombre d'espaces ruraux. Elles favorisent aussi la mixité sociale, ainsi que l'accès aux vacances pour beaucoup de personnes qui, sans cela ne partiraient pas, faute de parvenir à faire des projets ou de trouver une offre qui leur convienne. Or, ces structures ont des investissements importants à réaliser pour adapter leur offre implantée dans les espaces ruraux, souvent ancienne, à l'évolution de la clientèle. Si le Fonds Tourisme Social Investissement est intéressant, il n'est pas suffisant et ne s'intéresse qu'à des opérations d'une certaine taille et orientées Villages vacances et ne profite donc pas aux centres de vacances pour enfants ou aux hébergements de jeunes, par exemple.

Pour **renforcer l'accessibilité par une offre dédiée dans les structures relevant du Tourisme Social et Solidaire**, le CESE recommande que l'Etat : cherche à obtenir auprès des instances communautaires une reconnaissance du Service économique d'intérêt général (SIEG) par opérateur sur des critères d'utilité sociale et d'intérêt général du secteur ; rétablisse une ligne budgétaire spécifique Tourisme Social et Solidaire (TSS) dans le cadre d'une convention quinquennale engageante de part et d'autre sur des critères d'accessibilité ; favorise l'orientation des fonds d'épargne solidaire en direction du Tourisme Social et solidaire ; engage une réflexion avec étude d'impact sur les aides à la rénovation et à l'équipement pour les structures bénéficiant de l'agrément TSS.

L'impact environnemental du tourisme est moindre que celui de la plupart des autres activités économiques. Fondé pour partie sur la découverte du patrimoine naturel, le tourisme invite à sa protection, contribue à permettre de rester sur place aux populations locales et à sensibiliser, ainsi qu'à éduquer le grand public à l'environnement. Une demande se fait jour pour un tourisme plus proche de la nature et respectueux de l'environnement, qui passe pour partie par le développement de nouvelles formes de tourisme : marche à pied, randonnée, vélo avec le réseau national des véloroutes voies vertes. La **durabilité dépend**

toutefois pour partie de la manière d’y accéder, le train ou l’autocar étant préférables à la voiture, le covoiturage au véhicule individuel, etc.

Le CESE appelle à encourager ces formes de tourisme en **renforçant encore le respect de l’environnement** dans les activités qu’elles développent. Il souligne la nécessité **d’inciter les collectivités locales et les acteurs du tourisme à mettre en place des itinéraires de tourisme pédestre et à vélo**, à développer les interconnexions entre eux, **de préférence à partir de stations de transport en commun et en boucle**, pour réduire au minimum le recours à l’automobile, ainsi qu’à développer **l’interconnexion des pistes cyclables** associée à un prêt ou à une location de vélo. Il importe que, chaque fois que possible, ces pistes soient organisées de façon à permettre que la pratique sportive s’accompagne d’une découverte culturelle, culinaire, artisanale et artistique. Les cartes des pistes de randonnées et de cyclotourisme gagneraient de même à être disponibles en plusieurs langues et numérisées, *via* notamment le développement de topoguides en application mobile sur smartphone.

Le CESE rappelle l’enjeu d’une **éducation à la nature** et l’apport que peut représenter à cet égard le fait de disposer d’un accompagnateur formé et qualifié. Pour favoriser la découverte en profondeur d’un lieu, le **recours au logement chez l’habitant ou dans des gîtes ou des hôtels de proximité** permet des contacts directs avec la population locale tout en minimisant les investissements et emprises foncières nécessaires au développement du tourisme. Le CESE souligne cet enjeu et le **rôle majeur que peut jouer l’essor d’Internet pour développer l’économie de l’usage**, qui permettrait d’accueillir beaucoup plus de touristes sans nécessiter pour autant la construction à proportion de capacités d’hébergement ou de transports (covoiturage, etc.). La **mise en tourisme**, *via* des locations à travers les Gîtes de France ou Internet, **d’une partie des résidences secondaires**, aujourd’hui occupées en moyenne une quarantaine de jours par an, aux périodes où elles sont inoccupées, pourrait y contribuer⁷³.

Promouvoir la recherche partenariale en zones rurales

L’existence de dispositifs favorisant dans les espaces ruraux la recherche et l’innovation, ainsi que leur diffusion, peut jouer un rôle important pour le développement de ces territoires. Divers dispositifs visent à y concourir.

Les Pôles de compétitivité associent, dans une aire géographique déterminée, des entreprises grandes ou petites, ainsi que des organismes de recherche et de formation (universités, centres de recherche, centres techniques), pour les faire travailler ensemble dans la durée avec le soutien financier de l’Etat et créer ainsi un écosystème territorial favorable à l’innovation.

Créés en 2005, les Pôles d’Excellence Rurale (PER) sont un label distinguant des projets de développement économique mis en œuvre sur un territoire rural et fondé sur un partenariat entre collectivités locales (notamment Conseils départementaux ou EPCI) et entreprises privées, avec un concours financier de l’Etat à l’investissement. Inspirés des Pôles de compétitivité et mis en place après deux appels à projet lancés en 2005-2006 et 2009-2010, ils visent à favoriser l’innovation dans les espaces ruraux. Le gouvernement a pris

⁷³ Avis *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis (2014), p. 22, 24 à 26 et 31 à 32.

la décision en 2012 de ne pas reconduire le dispositif, mais le CGET assure le suivi de ceux en cours afin qu'ils puissent s'achever dans de bonnes conditions.

Existent par ailleurs des clusters territoriaux, des pôles d'innovation pour l'artisanat et des Systèmes productifs locaux (SPL) qui visent à favoriser l'innovation sur la base d'un tissu d'entreprises géographiquement concentrées et le plus souvent de petite taille (PME ou TPE), d'une spécialisation autour d'un métier ou d'une technologie, ainsi que d'une mutualisation des moyens et des savoir-faire. Les Pôles territoriaux de coopération économique en sont l'équivalent pour les entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS).

Ces divers instruments partenariaux concourent à favoriser l'innovation dans certains territoires ruraux et à soutenir la compétitivité d'entreprises, industrielles notamment agroalimentaires, agricoles, artisanales et/ou de l'ESS. **Il importe pour le CESE de conforter leur fonctionnement en réseaux, de les encourager et de les développer, l'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales y étant indispensables pour fédérer les activités.**

Le critère du nombre de brevets déposés, parfois mis en avant pour juger du caractère innovant d'une entreprise, d'une université ou d'un territoire, favorise, par un effet d'agglomération, les grandes entreprises, les grandes universités et les grands territoires par rapport aux petits. Il en résulte un risque que, du fait de cette plus grande visibilité, les soutiens financiers aillent davantage aux grandes entreprises implantées dans les grandes agglomérations qu'aux PME de l'espace rural, même si certaines sont innovantes. Il convient de veiller à ce que, du fait de ce phénomène, le soutien au développement et à l'innovation n'aille pas surtout aux territoires urbains et à des entreprises qui se développeraient déjà spontanément sans cela, au détriment des espaces ruraux. Dans certaines régions, des aides visent notamment les PME, le repérage de celles-ci étant favorisé par des commissions associant les partenaires sociaux. **Une reconduction du dispositif des Pôles d'excellence rurale, après une évaluation permettant de lui apporter d'éventuels ajustements, serait par ailleurs souhaitable.**

Conforter l'emploi et la formation

Les espaces ruraux connaissent de manière générale une qualification de l'emploi moindre que les grandes villes et en particulier les métropoles : « 31 % des jeunes actifs peu qualifiés travaillent dans le rural contre 20 % des diplômés de l'enseignement supérieur » selon le CEREQ⁷⁴. Même si une partie des actifs résidant sur place vont travailler en ville, la taille des bassins d'emploi ruraux est par ailleurs relativement limitée et la main d'œuvre souvent moins mobile que dans les grandes villes. Cela favorise au plan local une bonne connaissance interpersonnelle entre les acteurs mais rend plus délicat, pour les entreprises, de trouver des candidats au profil adéquat pour des types d'emplois très pointus ou d'y attirer pour les occuper des personnes qualifiées de l'extérieur, compte tenu notamment de la difficulté à trouver un emploi pour le conjoint. Cela peut aussi compliquer la recherche d'un nouvel emploi pour les salariés quand l'entreprise où ils travaillent connaît des problèmes. Les emplois saisonniers y sont en outre souvent relativement nombreux, en particulier dans l'agriculture et le tourisme.

⁷⁴ Bref du CEREQ n°292, septembre 2011.

Le CESE appelle à conforter la montée en qualification de la main-d'œuvre et en particulier des jeunes, notamment en favorisant les voies de l'apprentissage et de l'alternance, mais aussi de l'ensemble des actifs *via* la formation permanente. Cela passe notamment par le développement de la **gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) territoriale** en zones rurales. Celle-ci favorise en effet la mise en cohérence des questions d'emploi et de compétence sur un territoire, en fournissant à toutes les parties concernées (entreprises, syndicats de salariés, organisations professionnelles, Etat, collectivités locales, service public de l'emploi) une vision claire de la situation sur un territoire de l'activité économique et de l'emploi ainsi que de leur évolution prévisible, afin d'appréhender les besoins en formation et de permettre une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre. L'expérience des **comités de bassin d'emploi** associant sur un territoire élus locaux, chefs d'entreprise, représentants des salariés, ainsi que l'économie sociale et solidaire et le secteur associatif, montre que ces structures contribuent de manière positive à la sauvegarde et au développement de l'emploi par l'organisation et l'animation en son sein du dialogue et de la concertation⁷⁵.

Le CESE recommande par ailleurs, pour améliorer l'attractivité du travail saisonnier, la qualification et les conditions de travail des salariés concernés :

- de favoriser le développement de **groupements d'employeurs multisectoriels** ; de fidéliser les travailleurs saisonniers ;
- de favoriser l'accès des travailleurs saisonniers à des qualifications multiples, qui leur permettra d'exercer une pluri-activité⁷⁶.

Dynamiser la gouvernance pour conforter le développement économique et social des espaces ruraux

Tirer le meilleur parti de la loi NOTRe

La nouvelle carte des Régions

En augmentant la taille de certaines régions, le nouveau découpage atténué, par des effets de moyenne, les différences qui pouvaient précédemment exister entre elles, en particulier au niveau économique : ainsi certaines régions pourraient désormais se prévaloir d'un développement économique global reposant sur une métropole dynamique qui cacherait des périphéries d'autant plus stagnantes qu'elles seraient lointaines !

Le CESE préconise que dans ces régions élargies, un suivi statistique soit effectué continuant de prendre en compte, outre la nouvelle région ainsi créée, les anciennes régions désormais fusionnées, qui la composent.

⁷⁵ CESE, avis *Performance et gouvernance de l'entreprise*, rapporté par Amélie Rafael (2013), p. 27.

⁷⁶ CESE, avis *Le saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires*, rapporté par Raphaël Nedzynski (2014).

La clarification des compétences dans la stratégie économique

La loi NOTRe du 7 Août 2015 supprime la clause de compétence générale tant pour les régions que pour les départements. Elle confirme la compétence économique des intercommunalités et surtout des Régions, auxquelles elle confie un rôle stratégique majeur à travers l'élaboration du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et la mise en place d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), qui pourrait s'imposer « d'en Haut » à tout un territoire sans suffisamment de concertation.

Le CESE préconise d'encourager le dialogue économique et social territorial avec les composantes de la société civile représentées au sein des CESER.

Le renforcement des compétences économiques des régions, l'accroissement de la taille de certaines d'entre-elles, tels que définis par la loi NOTRe, le périmètre de bassins économiques et d'emplois parfois répartis sur deux régions, donnent encore plus de pertinence à un dialogue social de proximité, territorial et orienté vers la réussite économique, sociale et environnementale des territoires. Le rôle des CESER devrait être conforté. La taille accrue des régions demandera à résoudre des problèmes de disponibilité et de représentation interprofessionnelle.

Dans l'avis *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, le CESE en 2009 avait déjà précisé le contour de ces pratiques de dialogue et d'échanges entre acteurs territoriaux qui permettent de faire un diagnostic économique partagé sur la situation d'un territoire et de mettre en œuvre des stratégies de développement concertées.

Rassembler les élus, les représentants des entreprises, des organisations de salariés, des acteurs des chambres consulaires, des associations impliquées dans le tissu économique et les représentants de l'Etat permet, au-delà de la construction d'un dialogue constructif entre ces acteurs, d'élaborer des solutions concrètes et réalistes pour répondre aux questions de développement économique d'un territoire, d'emplois et de besoins de compétences liés aux spécificités locales. Les comités de bassin d'emploi (CBE) créés dans les années 1980 et dont le rôle a été reprécisé par le Décret n°2002-790 du 3 mai 2002 sont l'un des outils à disposition des collectivités pour encadrer ce dialogue territorial. Il en existe une soixantaine en France.

Dans le cadre de la compétence économique des régions, nouvellement définie par la loi NOTRe, le CESE encourage les élus et les partenaires sociaux à se saisir des outils existants (CBE, commission paritaire, associations ou autres...) pour organiser le dialogue social territorial et favoriser ainsi le développement économique en prenant en compte les particularités, les atouts et les contraintes du territoire.

Déconcentrer la gouvernance pour favoriser le dynamisme local

Dans l'esprit du législateur, la loi NOTRe est considérée comme un nouvel acte de décentralisation. Si la Région doit avoir une vision globale de son territoire à travers le SRDEII et le SRADDT, elle ne doit pas succomber au centralisme technocratique dans la gestion économique du quotidien : le législateur l'entend d'ailleurs ainsi qui laisse la compétence tourisme ouverte à toutes les collectivités territoriales, afin de ne pas entraver le dynamisme local dans ce domaine.

Il en est de même pour les porteurs de projets dans la ruralité : les chambres consulaires, les élus territoriaux peuvent seuls prendre en compte les particularités, les atouts, les contraintes de chaque bassin de vie.

Enfin, il conviendra que **la région conventionne avec ses partenaires institutionnels, en particulier les EPCI, pour une optimisation accrue des initiatives économiques territoriales.**

Il sera pour le CESE nécessaire de **prévoir un point d'étape**, qui devrait intervenir d'ici trois à cinq ans, pour dresser un bilan des incidences de ces évolutions législatives sur les territoires ruraux, en particulier en matière de développement économique.

Conclusion

Les situations des espaces ruraux sont très diverses. La notion peut aller de territoires isolés et très peu denses à des communes de densité moyenne situées à proximité des grandes villes. Différencier ruralité et espaces urbains continue pour le CESE de faire sens pour saisir les dynamiques territoriales à l'œuvre dans notre pays.

Les espaces ruraux connaissent pour la plupart une augmentation de population qui constitue un ressort possible de leur développement. Leur économie comprend une part importante d'activités productives, agricoles, artisanales et industrielles, les ouvriers y restant la première catégorie socio-professionnelle. Mais les activités résidentielles y sont la principale source d'activité et d'emploi, grâce notamment à l'apport de revenus de personnes qui travaillent en ville et résident dans le rural, viennent y passer leur retraite, y créer une entreprise ou s'adonner au tourisme. Des territoires ruraux, notamment industriels, figurent parmi ceux ayant le plus souffert de la crise et d'autres, souvent du fait de leur attractivité résidentielle, sont parmi les moins affectés.

Les atouts des territoires ruraux, divers, dépendent de la région où ils se situent, ainsi que de leurs caractéristiques propres. Un diagnostic territorial partagé est dès lors indispensable pour définir une stratégie de développement adaptée. Le potentiel naturel et agronomique des espaces ruraux est un levier pour répondre aux besoins alimentaires locaux et mondiaux. Certains des territoires les plus innovants en France quant aux énergies nouvelles sont ruraux. La qualité du cadre de vie est un avantage majeur à valoriser pour y attirer retraités et touristes, mais aussi des entreprises, des actifs et notamment des cadres. La proximité, la connaissance mutuelle entre acteurs, la confiance qu'elles permettent, sont un atout pour développer le tissu économique. D'autres facteurs sont à cet égard essentiels : l'accessibilité physique, à longue distance et de proximité ; l'accessibilité numérique, souvent lacunaire dans le rural, pour laquelle il importe que l'accélération du plan d'équipement annoncé par les pouvoirs publics permette d'y remédier au plus vite. La présence d'écoles et de structures de formation est nécessaire pour permettre aux jeunes d'y exploiter tout leur potentiel. L'accès à des commerces, ainsi qu'aux soins et services de proximité importe d'autant plus dans le rural que la part de personnes âgées y est élevée. Le développement de la *silver* économie constitue un vecteur de création d'emplois et de richesses que des espaces ruraux ont su saisir. L'existence de dispositifs favorisant la recherche en milieu rural est aussi un élément d'attractivité.

Plusieurs milliers de dispositifs d'aides aux niveaux de l'Union européenne, de l'État et surtout des collectivités territoriales, visent à favoriser la création et le développement des entreprises, notamment en milieu rural. Cette multiplicité nuit à leur lisibilité et fait courir un risque de saupoudrage et de sous-utilisation des aides. Le CESE appelle à mieux utiliser le montant global des dotations, en réduisant leur nombre et en les simplifiant, avec une évaluation renforcée.

Le retrait des services de l'État des territoires, du fait notamment de la RGPP, a fragilisé l'ingénierie publique. Il importe de ne pas multiplier les agences d'ingénierie locales mais de fédérer les acteurs de terrain (collectivités, consulaires, privés...) pour dynamiser l'économie des espaces ruraux.

Les Comités interministériels aux ruralités des 13 mars et 14 septembre 2015 ont défini 67 mesures pour les territoires ruraux. Si certaines semblent aller dans le bon sens, leur mise en œuvre n'est pas achevée et il est trop tôt pour apprécier leur apport réel. L'essentiel dépendra de la capacité de l'État, dans un contexte de restriction budgétaire, à assurer leur financement. Y parviendra-t-il, alors que les moyens financiers des collectivités territoriales se réduisent, avec des incidences sur leurs investissements et donc sur l'activité ?

Les relations entre villes et campagnes, accrues par la hausse des mobilités, créent une communauté de destin entre grandes villes et espaces ruraux. Certes, certains territoires ruraux se portent plutôt bien, notamment quant à l'emploi, dans des régions qui vont mal et réciproquement. Mais certaines métropoles valorisent l'attractivité de leur environnement rural et certaines communes rurales tirent parti du dynamisme de grandes villes voisines, ne serait-ce qu'en matière de tourisme.

La réforme territoriale avait pour ambition de clarifier le partage des compétences des collectivités territoriales : la Région devient seule responsable de la stratégie économique sur son territoire. Mais pour le tourisme, les compétences restent partagées. Par ailleurs, le département peut, au titre de la solidarité territoriale et en cas de défaillance de l'initiative privée, contribuer au financement de services marchands en milieu rural. La création de grandes régions et de plus grandes intercommunalités porte le pari que, par ces regroupements, les territoires en situation favorable tireront vers le haut ceux qui le sont moins et, *in fine*, l'ensemble. Cependant pour le CESE, le suivi statistique des anciens périmètres et une évaluation permettront seuls de vérifier que les territoires en situation favorable ne « siphonnent » pas de fait, quant à l'emploi public ou à l'activité, ceux moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés. En outre, certains départements ou intercommunalités ont des liens économiques plus forts avec une autre région que la leur, d'autres semblent relativement isolés : ces éléments devront être pris en compte pour éviter de voir marginalisés des territoires fragiles ou excentrés.

Les espaces ruraux sont pour notre pays une richesse, au même titre que ses autres composantes. Des territoires ruraux, même de petite taille, ont su tirer parti de leurs atouts pour promouvoir leur dynamisme économique, pour peu que les concours nécessaires soient apportés aux acteurs locaux. Cet avis formule un ensemble de préconisations qui tendent à ce que tout le potentiel en soit tiré, par une mise en capacité de ces territoires, au bénéfice de l'ensemble des campagnes et de leurs habitants, dans une logique de cohésion, de solidarité nationale et de développement durable.

Déclaration des groupes

Agriculture

Pour élaborer cet avis, la section s'est beaucoup interrogée sur ce qu'était un espace rural et en réalité, au fil des auditions et de nos discussions, nous étions confortés dans l'idée de l'existence d'une multiplicité d'espaces ruraux. Cette multiplicité va de pair avec une variété des difficultés, une variété des atouts, et donc une variété des politiques publiques à mettre en place.

Nous avons identifié, ensemble, plusieurs exigences communes aux espaces ruraux et vous me permettrez d'insister sur certaines d'entre elles. L'accessibilité est notre exigence première, elle est déterminante pour l'économie de nos exploitations et bien entendu pour la vie quotidienne des agriculteurs. Les différents réseaux de transport (le ferroviaire, le routier, le fluvial), doivent être confortés pour assurer le maillage suffisant du territoire. Tout ce qui peut optimiser l'existant va pour nous dans le bon sens.

L'accessibilité, c'est aussi l'accessibilité numérique. Aucun Français ne doit être coupé des réseaux numériques qui permettent une utilisation des nouvelles technologies. La gestion quotidienne d'une exploitation l'exige également plus que jamais. Nous demandons que le réseau soit accessible, avec un débit suffisant, dans les zones les plus éloignées. Et nous demandons que lorsque les réseaux ne peuvent être atteints que par voie satellitaire, le coût en soit raisonnable.

L'accessibilité, c'est enfin l'accessibilité médicale. L'avis le souligne, il est indispensable que les zones rurales bénéficient de soins de proximité et de qualité. Nous approuvons les propositions de l'avis qui permettraient d'inciter les jeunes médecins à venir s'installer à la campagne.

Enfin, nous avons été attentifs, bien entendu, aux développements consacrés à la réforme territoriale. Pour les habitants de la ruralité, cet élargissement aura certainement un effet positif sur la dynamique économique. Elle aura toutefois, très probablement, pour conséquence de diluer la voix des ruraux et de rendre moins audibles leurs problématiques. Un avis comme celui-ci contribue à faire mieux comprendre les spécificités de la ruralité et nous espérons qu'il bénéficiera d'un large écho.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Artisanat

L'avis s'inscrit dans un contexte particulier, celui de la récente réforme territoriale qui vise à renforcer nos régions pour leur permettre de mieux affronter la compétition mondiale.

Cette nouvelle structuration ne doit cependant pas occulter la grande diversité des espaces de vie, ni la nécessité d'encourager les échanges et les coopérations entre les territoires à l'intérieur comme au-delà des limites administratives.

Dans ce cadre, il est important de considérer les espaces ruraux qui représentent une part significative de l'ensemble du territoire, et donc de réfléchir aux moyens de favoriser leur dynamisme économique.

En effet, si bon nombre d'entre eux présentent des caractéristiques attractives, notamment en termes de foncier, de ressources naturelles et de qualité de vie, ils restent aussi fortement dépendants des grandes villes et misent insuffisamment sur leur propre développement.

Pour inverser la tendance, il importe, en premier lieu, de s'attaquer aux faiblesses de nombreux espaces ruraux, en matière d'enclavement et d'accès aux services indispensables aux habitants.

Il est donc essentiel de renforcer leur accessibilité notamment en optimisant les réseaux routiers et ferroviaires existants, ou encore en développant des plates-formes de mobilité.

Il est également impératif d'en finir avec la fracture numérique territoriale, d'autant que la généralisation des outils numériques offre de nouvelles opportunités de création d'emplois en milieu rural (télétravail, vente à distance...).

Il faut enfin permettre aux résidents ruraux de disposer d'une gamme diversifiée de « services au public » (commerces de proximité, professionnels et structures de santé, équipements scolaires et culturels...), et donc encourager la mutualisation des moyens ou les regroupements facilitant l'organisation de réponses adaptées aux besoins de la population à tous les âges de la vie.

Il importe en second lieu, de miser sur le développement des activités économiques au cœur des territoires ; ce qui requiert la mise en place d'un écosystème favorable à un tissu d'entreprises à la fois varié et solide.

Pour inciter des entreprises à s'y implanter, il faut notamment rendre plus efficaces les dispositifs d'aide à l'installation, et donc rompre avec le maquis des aides et la logique du saupoudrage ; cela doit donc conduire à évaluer et le cas échéant à fusionner des dispositifs existants.

Il faut également accompagner davantage le maintien et le développement des entreprises implantées en zone rurale, car toute disparition fragilise l'équilibre local.

C'est pourquoi, il est crucial de mobiliser les moyens visant au renforcement de l'économie de proximité.

Ainsi, les artisans et commerçants doivent pouvoir à nouveau s'appuyer sur le FISAC pour leurs projets de développement.

Les TPE-PME locales doivent aussi être mises en capacité de postuler aux marchés publics, grâce à des cahiers des charges adaptés et à un savoir-faire spécifique local.

Par ailleurs, l'analyse des besoins en compétences d'un territoire, doit être renforcée – *via* la GPEC notamment – afin de favoriser l'adéquation des qualifications des résidents avec les offres d'emplois locales.

Enfin, la transmission des entreprises – qui est un enjeu crucial pour les années à venir – doit être mieux anticipée et accompagnée ; le rôle des chambres consulaires et des organisations professionnelles est, à ce titre, essentiel pour sensibiliser et informer les futurs cédants.

Ces divers leviers doivent être mis au service de la « stratégie de développement » du territoire rural. Toutefois, la mise en œuvre de celle-ci reposera largement sur la mobilisation des acteurs économiques locaux ; d'où l'importance de les y associer à travers un dialogue organisé et régulier.

Le groupe de l'artisanat salue la richesse des propositions de cet avis, qui vient utilement compléter les annonces des dernières « Assises de la ruralité ».

Le groupe de l'artisanat l'a voté.

Associations

Trésors naturels, potentiel agronomique, énergies nouvelles, qualité du cadre de vie, les atouts des espaces ruraux ne manquent pas. Pourtant, ces derniers présentent des situations contrastées : en termes de densité de population, d'évolution démographique, de dynamique économique ou industrielle, ou encore d'accès aux services publics.

L'avis examiné aujourd'hui s'inscrit dans un contexte politique doublement incertain. D'une part, il fait écho aux derniers Comités interministériels aux ruralités de mars et septembre 2015 ; ceux-ci ont débouché sur l'annonce de 67 mesures fortes dont on ignore si elles seront toutes financées, en période de restriction budgétaire. D'autre part, il renvoie à la récente réforme territoriale et aux deux risques majeurs que fait naître la création de grandes régions : tout d'abord, l'amplification du drainage d'emplois et d'activité économique des pôles en déclin (et/ou périphériques) vers les pôles en croissance ; ensuite, un effet de lissage des différences au niveau régional, qui dissimulera des situations difficiles au niveau local.

Ces disparités territoriales, les associations et fondations s'emploient à les réduire, partout en France. Dans les lieux isolés ou enclavés, elles se mobilisent contre l'exclusion et la pauvreté, en y conduisant des actions d'aide aux populations en difficulté - personnes âgées, handicapées, chômeurs, familles monoparentales. À travers des activités culturelles et sportives, elles assurent un lien entre les territoires. Elles contribuent pleinement à la vitalité de la ruralité, en organisant la concertation des habitants. Elles mènent des projets éducatifs auprès des jeunes. Elles permettent à de nombreuses familles de partir en vacances et de découvrir sites patrimoniaux ou naturels locaux à des prix abordables.

De très nombreux sujets sont passés en revue par l'avis. Notre groupe souscrit ainsi à toutes les préconisations visant à garantir un meilleur accès aux services publics (ou services au public) :

- concernant l'accès aux soins, faciliter l'installation des médecins et jeunes généralistes, déployer des maisons de santé pluridisciplinaires, encourager les conventions entre CHU et hôpitaux de proximité ;
- en matière d'accès à l'éducation, à la formation et à l'enseignement supérieur pour les jeunes, veiller à la préservation d'un maillage éducatif territorial dès les premiers cycles, et assurer une bonne information et orientation en fonction des attentes exprimées ;
- en matière de transports, l'enjeu est de garantir un maillage resserré du territoire et cela passe par le renforcement des liaisons intercités et des dessertes en zones rurales, mais aussi par la mise en place d'agences locales de la mobilité

- pour favoriser l'intermodalité et le développement des transports collaboratifs (covoiturage, autopartage, vélos, etc.) ;
- sur le plan de l'accessibilité numérique dans les espaces ruraux, il est urgent d'assurer une couverture en très haut débit de l'ensemble du territoire sans se limiter aux seuls centres-bourgs. Rappelons par ailleurs que l'inclusion numérique induit également un accès matériel aux supports technologiques, mais aussi la capacité de faire bon usage de ces outils ;
 - en termes d'accès aux vacances pour tous, les mesures prioritaires visent à soutenir la structuration de la filière du tourisme social et solidaire : par la reconnaissance au niveau européen de son statut de service d'intérêt économique général ; par le rétablissement d'une ligne dédiée dans le budget de l'État (pour aider au financement de la création et de la rénovation de ses établissements) ; enfin, par la possibilité pour toutes les structures agréées de bénéficier d'une réduction du coût du travail et de prêts de long-terme.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT et Environnement et nature

Les groupes environnement et nature et CFDT veulent souligner la qualité du rapport sur lequel s'appuie l'avis proposé. L'exploration quasi exhaustive du fonctionnement au plan régional et local des instances institutionnelles, politiques, associatives, représentatives... permet bien d'appréhender l'ensemble du champ : on y voit fonctionner la société française !

Une fois encore, rédiger d'abord un rapport, permettant à chacun de s'appropriier le sujet, s'est révélé très utile.

Tirant les enseignements de ce rapport, cet avis souligne les difficultés dans lesquelles sont plongés les acteurs économiques et les collectivités pour obtenir l'attribution des nombreuses aides nationales qui leur sont pourtant destinées. Les aides européennes (FSE, FEDER...) n'échappent pas à ce constat. En effet, ces dernières, qui passent par le filtre national, sont octroyées, comme les autres aides d'État, avec une complexité, un saupoudrage, et un manque de perspective à long terme, qui freinent largement leur efficacité. Il en résulte souvent une sous-utilisation des fonds alors que des projets porteurs d'activités, d'emplois, d'innovations et d'améliorations, attendent un financement !

Le rapport dénonce ce système et l'avis préconise de le simplifier largement pour le rendre enfin efficient.

Le groupe environnement et nature, et la CFDT, appuient en ce sens et demandent une grande diligence sur ce sujet !

Des préconisations de l'avis demeurent néanmoins généralistes, et de ce fait consensuelles. Si l'accent est bien mis sur certaines problématiques particulières aux territoires ruraux, tels l'habitat et la mobilité, les préconisations sont des solutions déjà retenues dans de précédents avis du CESE, sans pousser plus loin la recherche prospective.

Par ailleurs, des domaines qui tiennent au cœur du groupe environnement et nature, et de la CFDT, auraient mérités d'être davantage explorés.

Ainsi, l'apport déterminant du dialogue social et environnemental au niveau des territoires, dans cette période de bouleversement qui précède forcément la prochaine période d'adaptation et la mise en efficacité des organisations, n'est pas suffisamment mis en avant. Nous réaffirmons la haute nécessité d'un dialogue social et environnemental de qualité à tous les niveaux décentralisés du territoire, au plus proche des besoins des entreprises, des salariés, de l'ensemble de la population. Cependant, afin de réduire cette carence, un amendement sur ce sujet a été déposé par la CFDT, et il a été intégré au texte de l'avis.

On peut aussi regretter que ne soient pas davantage développées les immenses opportunités économiques, sociales et environnementales, qu'offre la transition énergétique aux territoires ruraux par une bien meilleure et judicieuse exploitation de leurs ressources. La biomasse, le bois, le solaire, l'éolien... et surtout leur combinaison au moyen de systèmes intelligents, sont porteurs de grands espoirs. Les « ressources » des territoires ruraux, en termes de production, mais aussi en capacité de « nous ressourcer », sont indispensables au bien-être de l'ensemble des habitants de notre pays, et de notre planète.

Face à la diversité des territoires, l'avis fait le choix de mettre en avant leur complémentarité ainsi que les capacités de développement autonome de la ruralité. Bien étayé par le rapport, il ne tombe pas dans le piège du « secours qu'il faudrait porter d'en haut aux territoires ruraux ».

Oui, la complémentarité des synergies entre territoires plutôt que leur opposition, est une caractéristique très positive de cet avis. Il bat en brèche l'idée que les campagnes, sous influence des métropoles, devraient attendre - et vivre ! - des retombées économiques de leurs capitales régionales par une sorte de ruissellement. Oui ! Les territoires ruraux possèdent tous des dynamiques, des compétences et une attractivité qui leur sont propres !

Il ne s'agit pas d'attacher des wagons à la remorque de locomotives régionales, mais de valoriser les atouts des territoires ruraux, nombreux et divers, et qui participent largement de la richesse, de l'appétence et du dynamisme de notre pays, au service de tous nos concitoyens, habitants des villes comme de la campagne.

C'est la mobilisation de tous les acteurs sur le territoire qui permet la réussite !

Pour le groupe environnement et nature, et la CFDT, les politiques territoriales, nationales, et européennes, doivent favoriser l'émergence et le développement des dynamiques, des atouts, des territoires ruraux. L'extension des périmètres et des compétences ne doit ni écraser, ni sur-concentrer, mais être utilisée, à la fois pour mieux unir les forces et pour développer les capacités spécifiques à chacun des territoires.

L'avis préconise des solutions techniques, pragmatiques, allant dans ce sens, aussi bien dans le domaine de la santé, parfois déserté par les professionnels, que dans celui du secteur économique où les appels d'offre et appels à projet doivent tenir compte de la taille, le plus souvent petite et moyenne, des entreprises françaises, en particulier en milieu rural.

Les groupes environnement et nature et CFDT, ont voté l'avis.

CFE-CGC

La métaphore utilisée en 1947 par le géographe Jean-François Gravier, dans son ouvrage de référence « Paris où le désert français », semble faire écho à l'avis aujourd'hui examiné par notre assemblée. Si le pouvoir d'attraction de la métropole parisienne était alors prédominant, notamment en termes démographique et de déséquilibre en résultant avec le reste du territoire français, force est de constater que ce même phénomène se reproduit aujourd'hui dans les régions avec leurs grandes métropoles. Ainsi la question du devenir des territoires ruraux de notre pays reste entière.

Dans un monde de plus en plus urbanisé, tout le mérite de l'excellent travail fait par le rapporteur aura été de démontrer, s'il en était encore besoin, que les territoires ruraux constituent une richesse essentielle de notre pays : foncier, patrimoine, culture, mais aussi savoir-faire et intelligences locales.

Pour autant, les constats sont durs car nous assistons depuis trop longtemps à la dégradation de la situation dans notre monde rural et à la profonde désespérance qui l'accompagne parfois. Absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de desserte des espaces ruraux, prix agricoles qui n'ont jamais été aussi bas, non remplacement des commerçants et artisans partis ou à la retraite, disparition des services publics de proximité et difficulté d'implantation de ceux en réseaux : tout concourt au sentiment d'un abandon généralisé de nos campagnes.

Mais, force est de constater également que l'exode rural n'apparaît plus comme une réalité inexorable. Bien au contraire, nous assistons depuis plusieurs années à un renouveau démographique des espaces ruraux. Aboutissant aujourd'hui à distinguer dans nos campagnes les anciens des « néo » ou encore les « rurbains ». Au vu de l'avis, si l'on étudie plus en détail ce phénomène, on constate que la croissance la plus importante est précisément celle des espaces périurbains. Il s'agit en l'occurrence des communes éloignées de cinq à trente kilomètres d'un pôle urbain.

À partir de ces constats dressés, la CFE-CGC tient à souligner la qualité des préconisations formulées car l'enjeu de demain est bien d'apporter des services de proximité à cette population rurale souvent habituée à la concentration et à la rapidité des services de la ville et qui n'a souvent d'autre choix aujourd'hui que de se déplacer dans les centres-villes. Ajoutons à cela les facteurs exogènes incontournables que sont l'évolution du prix des hydrocarbures et l'essor perceptible d'une conscience écologique, qui rendent ces besoins d'autant plus urgents à satisfaire.

Aussi, la CFE-CGC partage l'enjeu de ce qu'elle considère comme la véritable problématique de demain se cachant derrière ces différents sujets, c'est celle de la mobilité : comment concilier des déplacements domicile-travail de plus en plus longs avec des modes de transport plus sécurisés et durables ? L'avis donne des pistes de réponse encourageantes avec l'économie du partage.

Enfin, il convient de souligner qu'il faudra privilégier réellement la voie du terrain à celle de l'administration technocratique et prendre en considération tous ceux, des villes ou des champs, dont l'identité est intimement liée à ces territoires, aux valeurs qu'ils portent, aux richesses qu'ils apportent, et qui sont solidaires de ce pacte territorial français dont manque aujourd'hui notre pays.

La CFE-CGC a voté l'avis.

CFTC

Pour la CFTC et l'ensemble du CESE, la protection du monde rural minoritaire est un principe contemporain de la démocratie, tout aussi fondamental que le fait majoritaire du suffrage universel. Cet avis plaide à juste titre pour la défense et la promotion d'une minorité souvent en souffrance, en l'occurrence celle des personnes vivant en zones rurales éloignées des centres urbains.

L'avis note avec l'INSEE que le taux de pauvreté en France métropolitaine est de 14,3 %, mais il est de 17 % dans les espaces ruraux isolés avec des pics de 24 % en Languedoc-Roussillon. Les conseils départementaux ruraux concernés sont asphyxiés par le RSA, et la CFTC en appelle à davantage de solidarité nationale envers ces départements.

Le développement économique de cette ruralité isolée passe par l'irrigation des réseaux vitaux : transports, numérique, santé, services publics. Les réseaux routiers et ferroviaires ruraux se désagrègent depuis 2007. Si le haut débit a bien progressé, le très haut débit en zone rurale n'intéresse guère les opérateurs, et il y a encore de nombreuses zones blanches pour le téléphone cellulaire. Trop de déserts médicaux existent malgré les aides à l'installation par les pouvoirs publics et la multiplication des maisons de santé. L'avis a raison de rappeler que le temps médian d'accès aux urgences est de 52 mn pour les communes très peu denses alors qu'il est de 14 mn pour les communes denses. Il ne fallait pas fermer autant de cliniques et hôpitaux de proximité. Comment pallier le manque ?

Les redécoupages des régions, les intercommunalités et la loi NOTRe peuvent présenter un espoir. Toutefois, l'avis met en garde à juste titre contre le risque de centralisme technocratique des nouvelles grandes régions. Pour la CFTC, l'intercommunalité répond en un sens au souci de subsidiarité dans la mesure où l'insuffisance de moyens des petites communes implique le recours à une mutualisation au niveau supérieur s'agissant de la gestion administrative. Mais la subsidiarité est souvent mise à mal quand l'autonomie des communes rurales disparaît sous l'administration intercommunale. C'est d'autant plus vrai que le nombre de communes réunies est pléthorique.

Le village existe, il est un lieu sociétal qui appartient au patrimoine culturel. La commune rurale, qui administre le village, est un marqueur de civilisation que la CFTC ne souhaite pas voir disparaître.

Sans proposer beaucoup de mesures nouvelles, mais soutenu par un rapport extrêmement riche, cet avis récapitule bien ce qu'il faut faire pour la ruralité. La CFTC a voté favorablement.

CGT

Promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux dans un contexte marqué par la concentration des moyens et des richesses sur quelques territoires d'excellence est pertinent et indispensable. Etayé d'un riche diagnostic du rapport, l'avis s'inscrit dans un aménagement social et économique équilibré de tous les territoires dans lesquels vivent et travaillent des femmes et des hommes.

Le groupe de la CGT partage nombre de constats, singulièrement ceux relatifs aux risques que constitue la désindustrialisation sévère qui affecte notre pays et au taux de pauvreté, frôlant les 15 %, induit par l'augmentation du chômage et de la précarité.

S'agissant des préconisations, le groupe de la CGT partage la nécessité de préserver et développer les services publics et de responsabiliser les donneurs d'ordre vis-à-vis de leurs sous-traitants. Il souligne l'intérêt de conduire des diagnostics territoriaux préalables à l'élaboration du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), en y associant les organisations syndicales de salariés, l'importance d'assurer l'accès à des soins de proximité et de qualité et de promouvoir des modes de garde pour la petite enfance en responsabilisant les entreprises. Il relève avec satisfaction les préconisations relatives au financement de la rénovation des réseaux ferroviaires et à l'extension des liaisons intercités et du fret. Il se félicite du regret exprimé sur la réduction des moyens alloués à l'AFITF et de la référence à un plan d'investissement européen, nécessité portée par la CES où siègent les confédérations syndicales françaises.

Le constat dressé sur la multiplicité des aides aux entreprises - 6 000 dispositifs - et l'insuffisance de leur évaluation, ainsi que les préconisations visant leur réduction et leur expertise, entrent en résonance avec ce que prône la CGT. Les salariés et leurs organisations syndicales sont les meilleurs experts pour en assurer le contrôle, apprécier leur opportunité et leur efficacité en termes d'investissement, de création d'emplois et de formation. Cela suppose d'étendre la démocratie au domaine aujourd'hui réservé de l'économie.

La valorisation du tourisme social et solidaire ainsi que l'interpellation de l'État pour l'obtention d'une reconnaissance des Services d'intérêt économique général (SIEG) auprès des instances communautaires convergent avec la conception et les exigences portées par la CGT.

Le groupe de la CGT regrette que l'avis reste timoré sur les conditions de mise en œuvre du dialogue social pourtant prôné. Il déplore que les amendements tendant à rendre effective la participation des salariés n'aient pas été retenus et ce en dépit d'un avis précédent du CESE préconisant des droits attachés aux mandats dans les instances consultatives ainsi que la création de droits syndicaux interprofessionnels. Il y a donc une contradiction majeure entre les objectifs affichés et la volonté de les mettre en œuvre.

Malgré ce point, le groupe de la CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Si Force ouvrière partage la nécessité de réaliser des diagnostics territoriaux, le périmètre adapté est celui du département, seul à même d'avoir une superficie significative et suffisante, sans être excessive, tout en étant adossé à une entité administrative existante et opérationnelle de longue date. Dans ce cadre, il est indispensable que l'État, garant de l'unité territoriale, demeure à la fois pilote et chef de file du diagnostic départemental, en y associant toutes les collectivités territoriales.

Pour FO, une adaptation des normes ne peut être territorialisée : l'approche doit demeurer nationale et c'est par type de zones (montagneuse, littorale, etc.) qu'elle doit s'appréhender. Ainsi, FO ne peut être qu'en accord avec le diagnostic du CESE selon lequel permettre aux collectivités la création de normes territoriales serait nuisible. En effet, cela conduirait à une inégalité généralisée sur l'ensemble du territoire national.

FO partage l'essentiel des préconisations visant à améliorer l'accessibilité des zones rurales, notamment en matière de transport, de numérique, d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cependant, celles-ci ne peuvent aboutir sans une intervention publique forte, ambitieuse et financée. Cela impose de rompre avec la rigueur budgétaire pour permettre aux collectivités de retrouver le niveau de subventions et d'aides d'avant 2010 et d'engager sans attendre le débat sur la fiscalité locale et sa répartition. En zones rurales, 70 % de l'emploi privé dépend directement de la commande publique. Or, celle-ci est atone depuis 2011. Par ailleurs, porter et mettre en œuvre une politique publique nationale ou locale exige un réseau de services publics de proximité, tant au niveau de l'État, des opérateurs historiques et des organismes sociaux : en dix ans, les départements ruraux ont perdu la moitié de leurs bureaux de poste, 300 tribunaux, 22 % de centres des finances publiques, 21 % de commissariat et de gendarmerie, 16 % de classes, 14 % des services hospitaliers, alors que globalement la population française a augmenté de 4,5 millions de personnes. Tout cela fait exploser les inégalités, et le vécu en zone rurale s'apparente à une véritable désertification territoriale de l'action publique, alors même qu'il est constaté une augmentation de leur population. En ce sens, le groupe FO soutient la préconisation du CESE visant à instaurer un suivi statistique des anciens périmètres ainsi qu'une évaluation, seuls à même de vérifier que les territoires en situation favorable ne siphonnent pas de fait l'emploi public ou l'activité de ceux moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés.

De façon générale, les zones rurales souffrent d'une absence de lisibilité et de cohérence en termes d'avenir institutionnel et administratif. La réforme territoriale vise en effet à modifier les compétences d'une collectivité à l'autre au gré de décisions régionales, qui seront évolutives, différentes et parfois opposées sur la durée. Quant au seuil de 15 000 habitants délimitant les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui préfigurent les communes de demain, il conduit à un éloignement des usagers et citoyens de la décision publique, tout en aggravant la désertification locale des services publics et en instaurant des zones de non-droit. De ce point de vue, pour Force ouvrière, cette réforme territoriale porte le risque d'entraîner un abandon républicain des missions publiques en zone rurale.

Concernant les CESER, la taille accrue des régions posera des problèmes de disponibilité et de représentation des conseillers, ce qui nécessite la préservation des droits syndicaux interprofessionnels afin de permettre aux membres concernés d'exercer leurs missions.

Globalement, l'avis dresse un éventail de préconisations visant effectivement à revaloriser et redynamiser les espaces ruraux, ainsi le groupe FO l'a voté.

Coopération

« Rural profond », « nouvelles ruralités », « rurbanisation », les territoires ruraux connaissent d'importantes mutations et leur diversité s'accroît ; pourtant le travail approfondi conduit par la section souligne que différencier ruralité et espaces urbains continue de faire sens pour saisir les dynamiques territoriales à l'œuvre dans notre pays.

La crise, depuis 2008, fragilise les activités économiques et l'emploi dans beaucoup d'espaces ruraux, notamment industriels. Éviter de marginaliser des territoires fragiles ou excentrés constitue une priorité. Le CESE avait d'ailleurs souligné dans le rapport annuel adopté récemment combien la montée de la pauvreté dans certaines zones rurales était inquiétante, y compris dans ses répercussions politiques. La nouvelle organisation

administrative territoriale se dessine, complexe, voire confuse, marquée par le prisme urbain ; elle devra aussi prendre en compte les territoires ruraux avec toutes leurs spécificités et lutter contre tout sentiment de relégation.

Il est utile de rappeler aujourd'hui la valeur stratégique et économique ainsi que le dynamisme de ce tissu territorial. Notre travail a souligné le rôle essentiel du secteur agroalimentaire dont les coopératives agricoles. Ancrées statutairement dans les territoires, elles créent de l'activité et de l'emploi en dehors des grandes métropoles permettant à une population peu qualifiée d'intégrer le marché du travail. L'ancrage territorial constitue pour les coopératives un atout économique - par exemple l'origine géographique des produits comme source de valeur ajoutée pour l'entreprise - et également un atout sociétal lié à la proximité avec les producteurs et l'interaction avec le tissu local. Elles font le lien entre le local et le global, *via* leur réussite à l'exportation. Car la réussite des territoires ruraux ne peut passer par le repli sur soi.

L'avis souligne également l'apport de l'ESS qui propose des formes innovantes de partenariat entre acteurs économiques et collectivités locales : c'est le cas des Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), très présentes dans les domaines du logement ou des énergies renouvelables.

Le soutien aux zones rurales passe par le soutien au développement économique. Dans cet esprit, les coopératives sont particulièrement attentives à l'accessibilité et l'attractivité de ces territoires. La modernisation des *infrastructures* de transports de marchandises, notamment des voies capillaires, est un enjeu majeur pour les années à venir. L'accessibilité numérique des territoires ruraux est aussi essentielle pour la compétitivité des zones rurales.

Dans une France en mutation, les propositions de l'avis visent à renforcer la diversité et le dynamisme des espaces ruraux. Il rappelle avec justesse combien ces territoires sont partie intégrante de la richesse de notre pays. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Les territoires ruraux ne constituent pas seulement des espaces physiques et un patrimoine naturel, culturel, architectural mais ce sont aussi des espaces habités sur lesquels de nombreuses entreprises sont implantées. Ces territoires se construisent et se développent avant tout avec et grâce aux différents acteurs qui y sont présents.

La question du dynamisme économique des espaces ruraux est par conséquent une problématique particulièrement pertinente du point de vue du groupe des entreprises. Si le développement économique rural ne se décrète pas, il peut en revanche être stimulé *via* des politiques et des mesures adaptées. Ce développement ne doit pas non plus être appréhendé de façon isolée mais bien replacé dans un contexte territorial plus large : celui de la complémentarité et du nécessaire « emboîtement » entre les différents espaces.

Comme le dit très justement l'avis, il existe une « communauté de destins entre les grandes villes et les espaces ruraux ». Les synergies entre espaces ruraux et urbains, grâce à des *infrastructures* performantes pour les relier ou grâce à la mise en place de filières associant ces territoires, doivent donc être au cœur de nos réflexions. Il s'agit de tirer profit des atouts de chacun de ces espaces, d'y encourager les initiatives et d'y assurer une cohérence globale.

À ce titre, le groupe des entreprises souligne quelques-unes des thématiques et recommandations du rapport qui mériteraient d'être approfondies à l'avenir.

- le développement de l'accessibilité, qu'elle soit physique *via* les infrastructures de mobilité ou numérique. L'accessibilité est un facteur essentiel au développement économique, social et culturel ;
- le développement des filières, des réseaux et des zones d'activités pour renforcer l'attractivité de ces territoires ;
- la simplification des dispositifs d'aides au développement local, la stabilité de leurs modalités sont essentielles. La lisibilité de ces aides est un facteur favorisant l'implantation d'entreprises et leur développement, au bénéfice de l'emploi et *in fine*, à celui des territoires ;
- la montée en qualification de la main-d'œuvre en zone rurale, en particulier des jeunes, doit être favorisée. Ceci passe par l'apprentissage, l'alternance et la formation permanente, comme le préconise cet avis.

Enfin, le groupe des entreprises insiste sur le rôle des acteurs locaux, régionaux, départementaux et consulaires qui agissent au quotidien pour dynamiser l'économie des espaces ruraux.

C'est en oeuvrant pour la coopération entre les acteurs du développement économique, entre les différents types d'espace (rural/péri-urbain/urbain) que de nouvelles voies et idées pourront émerger pour redynamiser des espaces qui sont une richesse pour notre pays.

La réforme territoriale questionne et interpelle le monde économique et les citoyens que nous sommes. Il est de notre devoir de maintenir des forces vives sur l'ensemble du territoire. Ne bridons pas, mais au contraire, favorisons l'esprit d'initiative des acteurs ruraux, et leur capacité à agir.

Nombre d'idées, dans cet avis, ouvrent des pistes qui devraient être explorées et approfondies. Ce peut être un appel à des travaux de suite dont pourrait se saisir le CESE.

Le groupe des entreprises a voté cet avis.

Mutualité

Prolongeant la réflexion qu'elle avait engagée sur les inégalités territoriales, la section de l'aménagement durable des territoires s'attache ici plus particulièrement à rechercher les moyens de promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux.

La situation des territoires ruraux est très diverse selon leur emplacement géographique, la proximité des villes ou encore leurs caractéristiques démographiques et économiques.

Le dynamisme économique des espaces ruraux dépend donc de caractéristiques qui leur sont propres et qui nécessite un diagnostic territorial pour permettre d'améliorer les conditions de son développement.

Pour le groupe de la mutualité, la question de l'accessibilité en matière de transport est fondamentale. La desserte des territoires et le principe d'équité territoriale pour assurer un maillage de proximité sont essentiels afin d'éviter l'isolement, la désocialisation et l'exclusion rurale, et plus particulièrement pour les populations fragilisées que sont les personnes âgées ou modestes. L'amélioration des *infrastructures* de transport et le développement des transports collaboratifs bénéficient à la fois aux personnes et à l'activité économique des territoires.

La problématique de l'accessibilité numérique rejoint celle des transports et le développement de nouvelles formes d'emplois (notamment le télétravail) et des e-démarches accélèrent la nécessité d'une couverture numérique au bénéfice des zones rurales.

La question de l'accès à des soins de proximité de qualité est pour le groupe de la mutualité essentielle et il rejoint l'avis notamment sur la nécessité de soutenir le déploiement des maisons de santé et centres de santé.

Ainsi, dans un contexte de crise de la démographie médicale et d'inégalité de répartition géographique de l'offre de soins, le bénéfice attendu, au travers de la mise en place de maisons de santé, est double : pour les professionnels, une amélioration des conditions d'exercice, pour les habitants, la possibilité d'accéder en un lieu unique à une offre de soins diversifiée - médicale, paramédicale, voire sociale - et coordonnée et sans dépassement d'honoraires. Comme le souligne le rapport, les 2 500 services de soins et d'accompagnement des mutuelles favorisent l'accès de tous à la santé sur l'ensemble du territoire et représentent ainsi le premier réseau sanitaire et social de France.

Aussi, les centres de santé mutualistes dispensent à tous les assurés sociaux des soins médicaux, dentaires et infirmiers, remplissent des missions de prévention et d'éducation thérapeutique, et proposent de nombreuses actions d'information et de dépistage.

Enfin, pour le groupe de la mutualité, parce qu'ils sont au cœur de l'activité économique, sociale et environnementale des régions et qu'ils représentent les acteurs de la société civile au niveau des territoires, les CESER devraient voir leur rôle conforté par la réforme territoriale.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

M. Richard : « Permettez- moi, avant tout, de remercier particulièrement Guillaume de Russé d'avoir rappelé deux choses tellement évidentes qu'on finit par oublier :

- la force des territoires, même les plus éloignés, réside dans la créativité, la volonté et la solidarité de ses acteurs selon le précepte qu'il n'est de richesse que d'hommes ;
- c'est toujours, parce qu'il a un projet économique que l'entrepreneur investit. C'est lui qui crée la richesse, la puissance publique n'étant là que pour, au mieux, faciliter les choses, au pire ne pas les compliquer par un excès de zèle administratif ou normatif.

Plus que l'analyse des mesures, je préfère essayer de faire partager les idées de bon sens issues du substrat de l'avis.

Il n'y aurait pire lecture qu'une lecture jacobine du principe d'égalité prétendant ne vouloir voir qu'une seule tête, du plateau de Saclay à la Vienne, de Sophia-Antipolis à l'arrière-pays agenais.

C'est le risque de la réforme des ZRR en ne retenant que deux seuls critères uniformes, même si on ne peut que se réjouir qu'elle ait été intégrée à la loi de finances rectificative.

En matière d'aménagement du territoire, spécialement pour les secteurs éloignés des métropoles, il y a 2 exigences :

Équiper les territoires et faire confiance aux acteurs locaux

Permettez-moi, pour illustrer, de citer un exemple où j'ai été un acteur, avec d'autres, d'un investissement industriel de 100 millions d'euros en secteur rural.

Des territoires équipés, disais-je : la présélection de notre site devait combiner, réseau numérique haut débit, embranchement autoroutier et ferroviaire, grande capacité haute tension, fourniture importante en eau, 50 hectares immédiatement disponibles, appareil de formation adapté.

Conditions préalables mais insuffisantes car c'est **la mobilisation et la réactivité des acteurs locaux**, faisant fi de leurs étiquettes, associant élus, agence de développement, consulaires, services de l'État, agence de l'eau, ERDF... qui, seules, ont permis d'emporter la décision.

Ne vous méprenez pas sur l'exemplarité d'un tel dossier qui est exceptionnel ! À l'évidence, le dynamisme des territoires ruraux repose d'abord sur la densité du tissu de PME et de l'artisanat, la vitalité du secteur agricole, l'offre touristique, le développement de services liés à la personne, la présence des services publics, la dynamique coopérative et associative, la capacité à se former et se loger !

Ce que j'ai voulu dire, c'est que l'avis de Guillaume de Russé est avant tout un acte de foi dans le potentiel de nos territoires ruraux et que nul challenge, même de haute technologie, ne leur est interdit *a priori*. Moults exemples en attestent.

Il n'y a pas de territoire condamné pour peu que l'État fasse confiance aux acteurs locaux, n'ait pas la prétention de décider uniformément à leur place et assume, avec les Régions, le devoir d'équiper l'ensemble du territoire en moyens modernes de communication et de service.

Nul n'a à gagner à une dévitalisation du monde rural au profit – le mot n'est-il pas impropre – de mégalo-poles toujours plus grandes avec leur cortège de difficultés en matière de transport, d'environnement, de sécurité, de logement, de dégâts humains.

Cet avis est plus important qu'il n'y paraît : un réel équilibre ville-campagne, le refus d'une France à plusieurs vitesses, confortent et légitiment notre pacte républicain ».

Professions libérales

La réforme territoriale en cours a ravivé l'inquiétude des territoires ruraux, qui ne peuvent mesurer les conséquences de son application. Avec la montée en puissance des métropoles qui créent et aspirent de plus en plus de richesses, ils craignent d'être les grands oubliés de cette réforme. Même si l'État a un devoir de redistribution, le monde rural doit surtout compter sur lui-même pour trouver les moyens de dynamiser son économie locale.

C'est l'objet de cet avis qui pointe un fort sentiment d'isolement chez certains habitants. D'un territoire rural à l'autre, il existe de grandes disparités souvent liées à la proximité ou à l'éloignement d'une grande agglomération, mais parfois aussi liées au degré d'implication des acteurs économiques ou élus locaux. Tous les projets ne grandiront que grâce notamment à la synergie des acteurs. L'attractivité ne se décrète pas. L'État aujourd'hui, par ses baisses de dotations aux collectivités locales, participe de l'appauvrissement de ces territoires.

Ces espaces ruraux ne manquent pas d'atouts et savent en tirer parti : qualité de vie, identité forte et patrimoine riche, ressources locales et vivier foncier peu cher mais à préserver

voire à protéger. L'avis préconise, entre autres, de conforter la qualité de l'urbanisme et de valoriser le patrimoine architectural et paysager.

En générant des activités et des emplois locaux, les professions libérales jouent un rôle majeur dans les territoires ruraux et contribuent à leur attractivité. Pourtant, leur place dans l'économie de proximité est largement méconnue et peu soutenue. Sous couvert d'une alternative à la suppression, entre autres, des DDE et d'une assistance utile aux collectivités locales, les pouvoirs publics ont tendance à encourager le développement des agences locales d'ingénierie (les SPL). Ces dernières, dont les coûts réels sont masqués, bénéficient dans des conditions de concurrence déloyale, de commandes directes, asphyxiant durablement les professions libérales du cadre de vie, pourtant acteurs essentiels de la vie locale.

Les PME doivent pouvoir accéder aux marchés publics en valorisant leurs critères de proximité et de qualité. Le « mieux disant » doit prendre le pas sur le « moins disant ». L'avis recommande de favoriser, dans le respect du code des marchés publics, l'allotissement de marchés publics, ou l'accompagnement par de grands groupes de leurs fournisseurs locaux pour accompagner leur montée progressive en qualification et en compétitivité.

La santé et l'accès aux soins sont aussi un des déterminants du dynamisme dans les territoires ruraux. Mais on peut avoir une offre de premier recours suffisante (généraliste, infirmière, pharmacien, kiné) et en même temps une difficulté d'accès à des spécialistes, à l'imagerie médicale et plus largement à une hospitalisation de proximité. La sécurité des patients est à ce prix. Il est temps de dissocier l'accès aux soins de l'offre de soins. En cela, l'avis a raison de vouloir favoriser l'accès aux soins de proximité en facilitant l'installation des médecins, en sécurisant les jeunes généralistes, en développant l'exercice collégial et partenarial et la télé médecine ainsi qu'en encourageant les conventions entre hôpitaux de proximité et CHU.

Il ne peut y avoir de réponse unique face à la grande diversité des territoires. Car traiter de manière identique des situations différentes se traduit pour des territoires affectés de handicaps naturels, par une aggravation des inégalités. On peut être attaché au principe d'égalité républicaine, mais en l'espèce, il est préférable d'adopter un système inégalitaire pour aider davantage ceux qui sont le plus en difficulté. Soutenant l'essentiel des préconisations de l'avis, le groupe des professions libérales l'a voté.

UNAF

Le présent avis connaît une actualité particulière dans les débats parlementaires. Mercredi dernier, dans la nuit, les députés ont annulé l'article 10 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, qui supprimait trois exonérations « zonées » de cotisations sociales patronales, notamment en faveur des Zones de revitalisation rurale (ZRR). Jeudi dernier, maintenant au Sénat, les sénateurs ont adopté, contre l'avis défavorable du gouvernement, une proposition de loi visant à instaurer des contrats territoriaux de développement rural.

Le groupe de l'UNAF tient à saluer le travail complet qui a été mené pour le développement des espaces ruraux tout en prenant soin de préciser en préalable la grande diversité de ces espaces au sein d'une terminologie souvent réductrice de la ruralité.

Le groupe de l'UNAF soutient dans leur ensemble les recommandations de l'avis.

En premier lieu, il y a effectivement nécessité, affirmée dans l'avis, de rénover, revitaliser et densifier les centres-bourgs, à la réorientation des mesures fiscales au profit de l'habitat ancien et non plus en faveur de la seule construction de bâtiments neufs. Le groupe de l'UNAF approuve également les préconisations relatives à l'hébergement des étudiants et des apprentis.

Par ailleurs, « *l'offre de services d'accueil à la petite enfance est un élément de l'attractivité d'un territoire* ». La réponse aux besoins des familles dans ce domaine doit trouver des solutions, particulièrement en milieu rural, pour permettre aux femmes de pouvoir continuer à travailler mais aussi comme source d'emplois dans ces territoires.

Enfin, accélérer l'accessibilité numérique de tous les territoires dans leur totalité est pour tous les acteurs une priorité. L'avis note les dispositifs récents mis en place pour résorber les « zones blanches » mais aussi les « zones grises ». Il importe surtout que le calendrier soit tenu et accéléré.

L'avis conclut en mettant en exergue, à juste titre, l'interaction entre villes et campagnes. Il souligne « *la communauté de destin* » qui est la leur ; le dynamisme économique des territoires ruraux enrichit et conforte le réseau urbain, qui caractérise un pays comme la France. C'est la cohérence sociale et environnementale qui se joue dans cette recherche constante d'un équilibre entre territoires. Ainsi, le groupe de l'UNAF soutient la préconisation - qui pourrait passer inaperçue - relative aux CESER. À l'échelle des grandes régions installées en 2016, dans la déclinaison attendue et en cours de la loi NOTRe, il s'agit bien de savoir si l'on doit une nouvelle fois instituer de nouveaux comités « consultatifs » ou conforter les CESER en adaptant éventuellement leurs missions. Il en va notamment d'assurer une juste représentation des acteurs de la société civile dans les territoires, y compris des organisations représentatives des familles.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

Promouvoir le développement économique des espaces ruraux suppose d'avoir une connaissance claire et cohérente de ces territoires. En effet, nous sommes loin, aujourd'hui, d'une définition qui ne supposerait qu'une activité agricole dans un territoire isolé. Depuis une trentaine d'années une série de mutations tendent à formuler une définition qui prend en compte toute une série de paramètres tels que la densité, le sentiment d'appartenance, les fonctions économiques etc.

L'avis démontre d'ailleurs bien la grande pluralité des territoires ruraux et la grande complexité à prendre en compte toute cette diversité. Il est important de rappeler que le développement des espaces ruraux est essentiel au développement économique de l'ensemble du territoire national

Ces territoires possèdent des atouts importants : proximité de la matière première, qualité de la vie, coût de la vie, mais aussi des freins : accessibilité, manque de services qui nuisent à leur développement. Et pourtant la crise de 2008 a été mieux amortie dans les territoires ruraux.

L'attractivité des territoires concerne à la fois les entreprises et les personnes : tous recherchent le territoire où s'épanouir et trouver les moyens de se développer.

Cela ne signifie pas que les mêmes réponses doivent être apportées partout, mais, les territoires étant très interactifs, ils ne doivent pas être isolés les uns par rapport aux autres, même si les enjeux sont les mêmes. Il ne s'agit pas de mettre en place des mesures uniques décidées, voire imposées, mais de travailler en réseau de façon à promouvoir des actions pour répondre aux besoins qui ne sont pas forcément identiques dans les territoires ruraux.

L'enjeu est de faire de ces territoires ruraux des terres d'innovation et de performance. Pour cela il faut travailler sur le désenclavement des territoires et pas seulement avec le haut débit mais aussi avec le développement du réseau routier, ferré et navigable.

Il est aussi primordial de mettre en place une réelle ingénierie capable de monter un multiple rural. Il faut que des structures soient en capacité d'analyser un projet d'investissement et de mettre en synergie les moyens pour développer ces projets. Il faut renforcer la chaîne des valeurs et travailler sur l'intérêt partagé.

Toutes les propositions contenues dans l'avis vont dans le bon sens et répondent aux enjeux posés par le développement économique des espaces ruraux et l'UNSA les a votées.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Guillaume de Russé

Nombre de votants 161

Ont voté pour 161

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 161

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, MM. Ferey, Giroud, Mme Henry, M. Pelhate, Mme Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Liébus, Martin.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Jond, M. Leclercq.
<i>CFDT</i>	Mme Boutrand, MM. Cadart, Duchemin, Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pajères y Sanchez, Prévost, M. Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mme Parle.
<i>CGT</i>	Mmes Crosemarie, Cru-Montblanc, Dumas, Farache, Geng, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel, Naton, Rabhi.
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mmes Boutaric, Fauvel, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres, Mme Perrot, MM. Pihet, Porte.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Duhamel, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, M. Ridoret, Mmes Roy, Tissot-Colle, Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Béthencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guérin, Mmes Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvét.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mme Trelu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Galenon, Grignon, Lédée, Omarjee, Mme Romouli-Zouhair.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Baudin, Mmes Brishoual, Brunet, Cayet, Chabaud, MM. Corne, Delevoye, Mme El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Fontenoy, MM. Fremont, Geveaux, Mmes Gibault, Gard, Graz, Hezard, MM. Hochart, Kirsch, Le Bris, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mmes Meyer, Ricard, MM. Richard, de Russé, Soubie, Terzian, Urieta.

<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Fondard, Mmes Koné, L'Hour.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

Rapport

Introduction

La notion d'espaces ruraux désigne, selon le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*¹, « globalement, les campagnes dans leur complexité, sans réduire celles-ci aux manifestations des activités agricoles. (...) Il s'agit ici d'espaces dont la faible densité relative de peuplement laisse une large place aux champs et à la forêt dans l'utilisation des sols, mais pas nécessairement à l'agriculture dans l'économie comme dans la société. Le rural comprend les villages et les petites villes qui en sont des centres de services publics et privés ».

Ces espaces représentent une part importante du territoire métropolitain et de la population de notre pays. Leur étendue, leur population et leur densité diffèrent fortement en fonction des approches de la ruralité retenues et selon que l'on y intègre les seules zones rurales vivant hors influence des villes ou qu'on y ajoute les communes rurales vivant sous leur influence.

Ils sont confrontés à des mutations considérables, dont certaines peuvent constituer des opportunités de développement. Ainsi, les espaces ruraux ont diversement connu au cours des dernières décennies un accroissement de leur population résidente. Cette évolution s'explique surtout par un solde migratoire positif, qui témoigne de l'attrait qu'y exercent le coût relativement faible du foncier, le cadre naturel et le cas échéant la possibilité d'y accéder à la propriété d'une maison avec jardin. L'apport de revenus résultant de ces arrivées de population, le développement du tourisme, les interactions croissantes entre villes et campagnes, l'importance des transferts publics entre régions riches et régions pauvres, ont contribué depuis trente ans au développement de nombreux territoires ruraux.

Mais, si l'attractivité de ces territoires repose en partie sur l'accès aux équipements et aux services publics et privés, à l'éducation et à la santé, les espaces ruraux, du fait de leur faible densité, sont souvent peu dotés en services diversifiés et leurs habitants dépendent de ce fait largement des services et commerces des agglomérations situées à proximité. L'évolution de l'offre de services publics dans des villes petites et moyennes liée à la révision générale des politiques publiques, ainsi que, dans un autre domaine, celle de l'offre de soins, ont pu, à titre d'exemple, poser problème pour nombre de communes rurales.

La crise, notamment depuis 2008, fragilise par ailleurs les activités économiques et l'emploi dans beaucoup de communes rurales ; les mutations de l'agriculture ont réduit de manière considérable le poids de ce secteur dans l'emploi rural, même si les industries agroalimentaires y restent souvent importantes ; en outre, les efforts actuels de réduction des déficits publics et sociaux risquent de limiter les mécanismes de redistribution entre grandes villes et espaces ruraux.

Les réalités à ces divers égards sont toutefois extrêmement variables selon l'acception retenue des espaces ruraux, l'échelle choisie et leur localisation (proche ou non des villes et des littoraux, dans les parties nord et est ou au contraire sud et ouest de la France, etc.).

1 *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, sous la direction de Jacques Lévy et Michel Lussault (2013), article de François Plet.

Comme le soulignait l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguerie, « le choix de la taille de la maille, c'est-à-dire l'échelle d'analyse d'un phénomène, peut changer le diagnostic et les priorités d'action ».

Après ce rapport qui abordait dans sa globalité la question des inégalités territoriales, le Conseil économique, social et environnemental a souhaité analyser plus spécifiquement la situation des espaces ruraux, dans sa diversité, et identifier les facteurs de réussite susceptibles de promouvoir leur dynamisme, ainsi que d'y maintenir ou d'y développer le tissu économique local. Que faire, quels vecteurs actionner pour leur donner les moyens de construire leur développement en interactions avec les autres territoires ?

À cette fin, après une étude des évolutions qui modifient la représentation traditionnelle des espaces ruraux, intensifient leurs relations avec les villes et atténuent les différences de modes de vie entre populations urbaines et rurales, ce rapport présente les principaux critères notamment économiques qui permettent d'approcher la notion d'espaces ruraux et d'affirmer leur existence. Il appréhende la part des divers secteurs d'activités dans le développement des espaces ruraux, les situations très contrastées de l'emploi en leur sein et les inégalités dans la résilience à la crise économique qui en résultent. Il s'efforce enfin d'analyser les composantes de l'attractivité de ces espaces pour les personnes et pour les entreprises, l'apport en la matière des nombreux dispositifs d'aides et des structures d'appui existantes au développement économique local, ainsi que les incidences possibles de la réforme territoriale à cet égard.

Une approche de la notion d'espaces ruraux rendue complexe par des mutations importantes

Des mutations qui affectent la représentation traditionnelle des espaces ruraux et conduisent même certains à s'interroger sur leur existence

Les territoires ruraux ont longtemps été associés à une image de dépeuplement, de prégnance majoritaire de la population paysanne, ainsi que de mobilité relativement faible. Or, beaucoup d'espaces ruraux connaissent depuis vingt à trente ans un accroissement de leur population avec l'arrivée de populations nouvelles qui compense, et au-delà, la réduction du nombre des agriculteurs. Une partie croissante de la population rurale vit par ailleurs à des échelles différentes dans la semaine, dans l'année ou au cours de la vie, et les interactions entre les villes et les campagnes sont très importantes ne serait-ce qu'à travers les mouvements pendulaires domicile-travail.

L'importance de ces mutations a conduit certains observateurs à s'interroger sur la persistance de l'existence même des espaces ruraux en France.

Le repeuplement de certains espaces ruraux et l'extension des zones de résidence

Les campagnes françaises ont connu plus d'un siècle d'exode rural, une partie de la population les quittant pour les villes. Ce phénomène a concerné la France de manière plus tardive et dans des proportions moindres que d'autres pays d'Europe occidentale, notamment l'Angleterre et l'Allemagne. Il n'en a pas moins été important, même si les chiffres diffèrent quelque peu selon les sources. D'après Théodore Zeldin, « *la proportion nationale des ruraux tomba de 61 % en 1851 à 53 % en 1861, puis à 45 % en 1891 et enfin à 32,5 % en 1931-1946* »². Fernand Braudel note pour sa part que « *En 1931, la population urbaine s'apprête seulement à dépasser la population rurale, qui, jusque-là, prédominait* »³. A une échelle plus réduite, les périodes auxquelles cet exode est intervenu et son ampleur ont aussi fortement varié en France selon les communes rurales et les terroirs, en fonction notamment de leur richesse. Mais l'image des campagnes en tant qu'espaces engagés dans un processus de dépeuplement en a été profondément marquée. Magali Talandier notait du reste en audition que le maintien dans les années 1950 du seuil de 2 000 habitants choisi pour distinguer les communes rurales des communes urbaines a joué un rôle dans la formation de cette représentation pour notre pays, car ce seuil de 2000 habitants est selon elle précisément celui en deçà duquel les communes tendaient à se dépeupler.

Depuis une trentaine d'années, au contraire, une part croissante des espaces ruraux connaît un processus de repeuplement, qui rompt avec cette image devenue traditionnelle. Le mouvement entre villes et campagnes s'est en effet inversé à partir des années 1970, avec un solde migratoire des campagnes redevenu positif (plus d'arrivées que de départs). Ce phénomène s'est amplifié dans la décennie 1999-2009, le solde naturel des espaces ruraux devenant à son tour positif (le nombre de naissances dépassant celui des décès). Il en est résulté une croissance démographique (en flux) plus élevée dans les espaces ruraux que dans les espaces urbains (11,6 % contre 4,9 %) entre 1999 et 2009⁴, même si l'ampleur de ce suraccroissement varie selon l'acceptation que l'on retient des espaces ruraux.

Cette évolution, majeure par le renversement de tendance qu'elle marque pour beaucoup de territoires ruraux, doit être nuancée à un double titre.

D'une part, les territoires urbains regroupant la majeure partie de la population (en stock), celle-ci continue de s'accroître davantage en nombre d'habitants dans les espaces urbains que dans les espaces ruraux.

D'autre part, une partie de l'accroissement de la population dans les territoires ruraux intervenant dans la couronne proche des villes, cette extension des zones de résidence rapproche certaines communes rurales des petites villes, mais aussi des zones périurbaines, voire des banlieues, de très grandes agglomérations... au risque que l'espace urbain ne les absorbe ! De ce fait, la superficie de l'espace urbain en métropole a progressé de 19 % en 10 ans. « *C'est l'absorption dans l'espace urbain d'anciennes communes rurales qui est la principale raison de sa croissance démographique* »⁵.

2 Théodore Zeldin, *Histoire des passions françaises (1848-1945), Ambition et amour* T. I, Points 1980, p. 206.

3 Fernand Braudel *L'identité de la France*, Tome II « *Les hommes et les choses* », (1986) p. 13.

4 CGET, *Rapport de l'Observatoire des Territoires 2014* « Qualité de vie, habitants, territoires », p. 43.

5 INSEE Première n°1364 « Le découpage en unités urbaines de 2010 : l'espace urbain augmente de 19 % en une décennie », de François Clanché et Odile Rascol (août 2011).

Beaucoup de communes rurales regagnent donc depuis maintenant plusieurs décennies des habitants, cette reprise démographique résultant principalement de l'arrivée de nouvelles populations en provenance des villes. L'étalement urbain qui constitue une part de ce repeuplement a toutefois pour conséquence **l'absorption d'un nombre croissant de communes précédemment rurales par l'espace urbain** (les données chiffrées concernant cet aspect seront précisées dans le point B de cette partie) **et rend plus floue la frontière, autrefois plus évidente, entre les villes et les espaces ruraux**. L'urbanisation du territoire métropolitain est ainsi aujourd'hui pour l'essentiel le résultat de l'extension des surfaces urbanisées sur les zones périurbaines et les espaces ruraux qui les entourent, ce qui participe d'une certaine manière des liens accrus entre villes et campagnes. Elle n'est que marginalement le produit de la croissance démographique des villes. La géographe Magali Reghezza-Zitt relève que témoigne de ce phénomène « *la diminution de la densité moyenne dans l'espace urbain, 400 habitants par km² contre 600 en 1962. La superficie totale des grandes agglomérations a augmenté de 30 % entre 1999 et 2010, soit un gain de 3800 km², alors que celle des communes entre 2 000 et 10 000 habitants s'est étendue de 9 700 km². Ces dernières participent à plus de la moitié de la croissance urbaine alors que seulement 16 % de la population urbaine y vit* »⁶.

Une réduction du nombre des agriculteurs

Espaces et paysages ruraux ont, historiquement, été façonnés et structurés par les activités agricoles ainsi que par la présence des paysans au fil des siècles, comme le relève Gaston Roupnel dans son *Histoire des campagnes françaises*⁷. Mais les agriculteurs, s'ils ont été longtemps les symboles du monde rural et en restent des acteurs importants, ne sont plus, sauf exception, sur le plan quantitatif, la principale catégorie sociale des campagnes.

Arthur Conte rappelle la prépondérance numérique des actifs agricoles dans la France de la fin du XIX^e siècle : « *En 1872, 18,5 millions d'habitants, soit près de 52 % de la population totale, appartiennent à des familles de travailleurs au sol. Il y a une majorité très forte de paysans – plus du double de la population ouvrière. – même si cette majorité tend à décroître* ». Mais il souligne aussi que, selon lui, « *dès 1962, les ménages agricoles ne représentent plus que moins de la moitié, 43 %, de la population rurale* »⁸.

Ce poids relatif en baisse tient dès cette époque principalement à la réduction du nombre des agriculteurs, très forte en longue période, dont rend compte l'avis du CESE *L'agriculture familiale*, rapporté par Martine Laplante : « *En termes d'emploi, en 2010, la population active agricole était de 970 000 personnes, alors qu'elle était encore de 7,4 millions en 1946. En pourcentage de la population active totale, nous sommes ainsi passés de plus de 30 % dans l'immédiat après-guerre à 8 % en 1980 et seulement environ 3 % actuellement. On note cependant une certaine stabilisation durant les dernières années* »⁹. Il s'agit pour près des deux tiers des 603 900 chefs d'exploitation et coexploitants. Ce décompte intègre aussi plus de 200 000 membres de la famille des chefs d'exploitation (conjoint, aide familial ...), qui participent aux activités agricoles de manière exclusive ou en complément d'une autre activité, ainsi que 154 900 salariés permanents.

6 Magali Reghezza-Zitt : *La France : une géographie en mouvement*, La documentation photographique n° 8096, La Documentation française (2013), p. 6.

7 Gaston Roupnel, *Histoire des campagnes françaises*, Coll. Terres humaines, 1^{ère} édition 1932.

8 Arthur Conte : *Les paysans de France : de l'an 1000 à l'an 2000* (2000).

9 CESE, avis du *L'agriculture familiale*, rapporté par Martine Laplante (2014), p. 17.

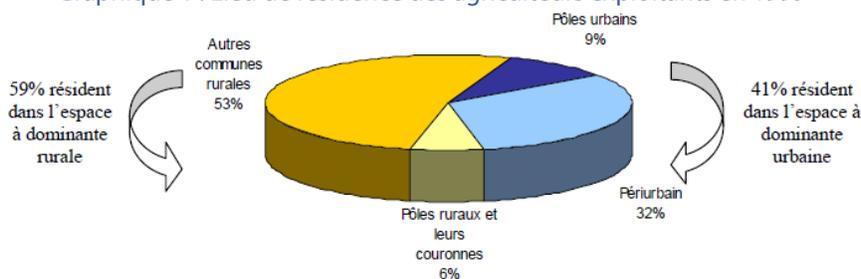
S'y ajoutent des travailleurs saisonniers ou occasionnels (77 000 Équivalents temps plein (ETP) en 2012 selon la Mutualité sociale agricole (MSA)), qui apportent un renfort pour des travaux ponctuels (cueillette ou vendanges par exemple). Pour certains, il s'agit d'habitants du village ou des communes rurales alentour, cette forme de travail saisonnier ayant eu historiquement une importance certaine dans l'économie rurale pour des habitants auxquels elle apportait un complément de revenus bienvenu. Mais c'est probablement moins le cas aujourd'hui, une partie des travailleurs saisonniers ne résidant plus sur place que le temps des travaux à effectuer, ne serait-ce que parce que beaucoup viennent des pays voisins, d'Europe de l'Est ou du Maghreb.

L'avis du CESE constate par ailleurs un vieillissement des chefs d'exploitation et des coexploitants : 20 % d'entre eux ont actuellement plus de 60 ans, contre 15 % en 1998, ce qui laisse augurer une poursuite probable de la réduction du nombre des exploitants agricoles dans les décennies à venir, d'autant que la proportion de jeunes baisse : 12 % ont moins de 35 ans, contre 19 % en 1988¹⁰.

Rapportée au nombre d'actifs dans les seuls espaces ruraux, la part des agriculteurs s'est aussi considérablement réduite. Comme le relève Magali Talandier, les agriculteurs exploitants représentaient en 1999 moins de 10 % de la population active dans l'espace à dominante rurale. « *Même dans les communes les plus isolées de ces espaces ruraux, les agriculteurs sont trois fois moins nombreux que les ouvriers, deux fois moins nombreux que les employés et près d'une fois et demi moins nombreux que les professions intermédiaires* »¹¹. D'autre catégories sociales, notamment les artisans, comme on le verra en *infra* ont en revanche vu leur poids relatif progresser.

Les agriculteurs ne résident du reste pas nécessairement dans l'espace rural, même si c'est le plus souvent le cas. Magali Talandier relève dans sa thèse que, en 1999, « *selon le découpage en espace urbain et rural de l'INSEE, (...) même si les agriculteurs habitent en majorité dans l'espace rural (59 %), ils sont néanmoins 41 % à résider dans l'urbain, dont 32 % dans le périurbain et 9 % dans un pôle urbain* ». Plus d'un agriculteur sur deux réside toutefois en 1999 dans une « *autre commune rurale* » - c'est-à-dire dans la partie de l'espace rural qui correspond sans doute le plus à l'image de la campagne - alors qu'à peine plus d'un Français sur dix y habite.

Graphique 1 : Lieu de résidence des agriculteurs exploitants en 1999



Source : Un nouveau modèle de développement hors métropolisation – le cas du monde rural français, thèse de doctorat de Magali Talandier¹²

10 Les données de ce point proviennent d'Agreste et de la MSA.

11 Magali Talandier *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation : le cas du monde rural français* vol I, p. 39 (2007).

12 Ces chiffres sont ceux figurant sur la thèse de Magali Talandier, présentée en 2007.

Du fait de l'agrandissement considérable de la taille des exploitations, la situation où l'agriculteur réside au milieu de ses terres, avec un maillage dense de petites fermes, est aussi beaucoup moins fréquente qu'autrefois. Cette réalité reste toutefois importante dans certains terroirs et/ou dans certains secteurs de l'agriculture, par exemple la viticulture ou à un moindre titre l'élevage bovin.

L'avis du CESE sur *L'agriculture familiale* note de même parmi les tendances qui s'affirment une part croissante de conjoints d'exploitants travaillant à l'extérieur : 75 % des moins de 30 ans ont un emploi en dehors de l'exploitation.

Joue également dans le sens d'un moindre poids relatif des agriculteurs dans les campagnes l'arrivée dans nombre d'espaces ruraux, et notamment dans ceux les plus proches des agglomérations urbaines, de nouveaux habitants, dont une partie travaille en ville.

Ainsi, même si une forte proportion des agriculteurs réside toujours dans les espaces ruraux, ce n'est plus toujours le cas et ils ne constituent plus dans la plupart des communes rurales la première catégorie socioprofessionnelle qui y vit. Les espaces ruraux ne peuvent donc plus être identifiés aux seuls agriculteurs.

Ce moindre poids dans la population rurale apparaît aussi, de manière indirecte, à travers le **recul de la part des agriculteurs parmi les élus locaux**. Les agriculteurs exploitants représentent 10,2 % des conseillers municipaux et 13,7 % des maires (en 2014), 5,4 % des conseillers généraux (en 2011) et 2,9 % des conseillers régionaux (en 2010)¹³. Ces chiffres traduisent certes une surreprésentation des agriculteurs parmi les élus locaux, qui s'explique en grande partie par le nombre très important en France des communes rurales, mais cette part ne s'en est pas moins fortement réduite. Ainsi, la proportion des agriculteurs parmi les maires s'élevait à 39,5 % en 1977 et encore à 18 % en 2001¹⁴.

À l'Assemblée nationale, 15 députés sur 577 sont, en 2015, selon le site de l'Assemblée, agriculteurs-propriétaires exploitants, soit une part assez proche de leur proportion dans la population active¹⁵.

Une mobilité accrue qui concerne notamment les espaces ruraux

Une augmentation considérable de la mobilité en longue période

La mobilité a connu dans notre pays une augmentation considérable en longue période. Selon Jean Viard, la distance moyenne parcourue par personne et par jour était jusqu'en 1950, de l'ordre de cinq kilomètres. Sauf évènements très particuliers tels que le service militaire, les déplacements de longue distance étaient alors, pour une grande part de la population, très rares. L'essentiel de la vie quotidienne se déroulait à l'échelle du village, de la petite ville ou du quartier. Une centenaire de la ville de Montmorillon, dans la Vienne, interrogée il y a quelques années, mentionnait ne s'être jamais rendue à Poitiers, chef-lieu du département distant de 40 kms, et cette situation n'était pas exceptionnelle pour les personnes de sa génération, notamment dans les espaces ruraux. Aujourd'hui,

13 Cf. site de l'Observatoire des inégalités : L'origine sociale des élus locaux 21 août 2014 : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article561>

14 Sénat, Rapport d'information sur *Le nouvel espace rural français* de Jean-François Poncet et Claude Belot, sénateurs (2008), p. 67.

15 Assemblée nationale : liste des députés par catégorie socioprofessionnelle.

la distance moyenne parcourue par personne et par jour atteint 45 kilomètres, soit 9 fois plus qu'en 1950. Sur ces 45 kilomètres, 15 km sont parcourus pour aller en week-end ou en vacances, et 30 pour se déplacer autour de la résidence principale, dont la moitié pour les trajets domicile-travail et la moitié pour faire les courses, aller à l'école ou se rendre chez des amis, au spectacle ou faire du sport¹⁶. Les temps de trajet se sont toutefois accrus dans de moindres proportions, grâce à un recours accru à des modes de transport plus rapides.

Les campagnes ont parfois été perçues et représentées comme des espaces caractérisés par une forte sédentarité¹⁷. Certes, des différences apparaissent en termes de mobilité entre les divers types d'espaces au regard de la proportion de la population qui se déplace, du nombre de déplacements effectués par jour et dans l'année, de la distance parcourue dans ces déplacements et des modes utilisés. Mais les habitants des territoires ruraux sont concernés par l'augmentation de la mobilité et ils y contribuent de manière importante, qu'il s'agisse des déplacements locaux quotidiens ou des voyages à longue distance (supérieurs à 80 km)¹⁸.

- **Mobilité locale**

Le nombre de déplacements locaux (distance inférieure à 80 km) effectués par jour et par personne est relativement stable depuis une vingtaine d'années. Cette mobilité locale représente 99 % des déplacements des Français de 6 ans ou plus et environ 60 % des kilomètres qu'ils parcourent en 2008. Elle varie de manière sensible selon que les espaces sont plus ou moins densément peuplés.

Dans les espaces ruraux, la part des personnes qui effectuent un jour donné des déplacements locaux dans la population est, avec 80 % en 2008, un peu plus faible que la moyenne et à l'inverse plus importante dans les zones denses. D'après l'Enquête nationale *Transports et déplacements* (ENTD) de 2008¹⁹, huit personnes sur dix se déplacent en effet un jour de semaine dans l'espace à dominante rurale, contre plus de neuf personnes sur dix pour Paris et la banlieue parisienne. **Mais les écarts en ce domaine ont tendu à se réduire au cours des dernières décennies.**

Cette moindre proportion de personnes mobiles un jour de semaine donné dans les espaces à dominante rurale s'expliquerait notamment par la part forte de personnes âgées qui y résident : une partie significative des déplacements faits un jour de semaine donnée (environ 30 %) est en effet liée aux trajets domicile-travail. La mobilité locale des personnes âgées de 25 à 54 ans est de ce fait logiquement supérieure à celle des 55-64 ans, elle-même supérieure à celle des 65-74 ans.

Le nombre de déplacements locaux un jour de semaine ouvré est relativement stable, à environ 3,15 déplacements par jour en 2008 (3,16 en 1994), **mais la longueur moyenne des déplacements augmente** : 8 km en moyenne en 2008 contre 7,3 km en 1994 et 5,2 km en 1982.

En province, le nombre de déplacements quotidiens est d'autant plus élevé que la taille de l'agglomération s'accroît : il atteint près de 3,4 déplacements quotidiens dans les

16 Jean Viard, *Nouveau portrait de la France, la société des modes de vie*.

17 Cf. J. Dupaquier « Sédentarité et mobilité dans l'ancienne société rurale », *Histoire et société rurale*, vol. 18 (2002), p. 121-135, cité par Greta Tommasi, *Vivre (dans) des campagnes plurielles : mobilités et territoires dans les espaces ruraux : l'exemple de la Sierra de Albarracín et du Limousin* (2015), p. 10.

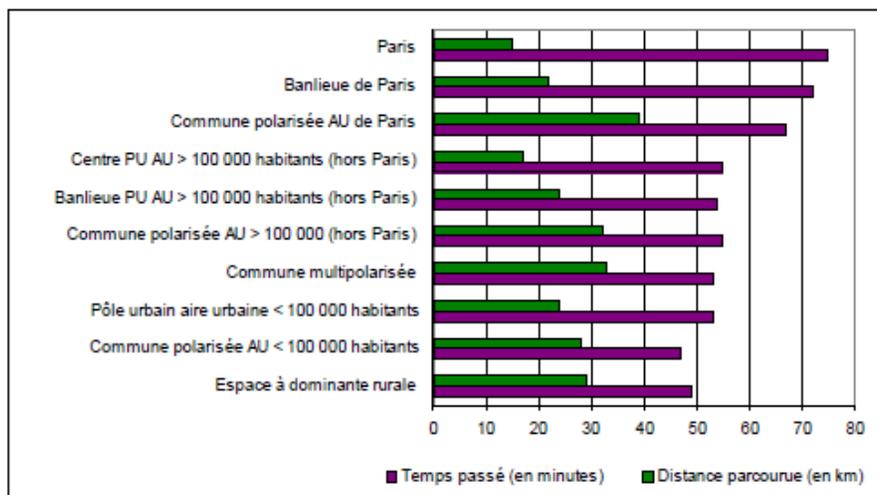
18 Les données concernant ce point sont issues de la Revue du CGDD, *La mobilité des Français* (2010).

19 L'Enquête nationale transports et déplacements (ENTD) de 2008 est la plus récente disponible, la précédente datant de 1994.

centres des pôles urbains des aires urbaines de plus de 100 000 habitants en 2008. **En zone rurale, où il est plus faible**, ce nombre est d'**un peu moins de 3 déplacements locaux par jour et par personne**. **Toutefois, dans l'espace à dominante rurale, le nombre total de déplacements augmente**²⁰.

Ce moindre nombre de déplacements quotidiens en zone rurale tient pour une part à ce que la distance parcourue lors de ces déplacements est en revanche particulièrement élevée, ce qui peut inciter à les regrouper (en quelque sorte, on s'y déplacerait moins « à la légère »).

Graphique 2 : Durées et distances moyennes quotidiennes des déplacements locaux en 2008



Champ : déplacements un jour de semaine des individus âgés de 6 ans ou plus résidant en France métropolitaine.
 Source : SOeS, Insee, Inrets, enquête nationale transports et déplacements 2008

Source : *La mobilité des Français*, la revue du CGDD, édition 2010.

Dans l'espace à dominante rurale et dans les communes situées en lointaine périphérie des villes, les distances moyennes parcourues par jour en mobilité locale, élevées, atteignent en effet près de 30 km. Cette situation s'explique pour une part parce **qu'une proportion non négligeable des personnes qui résident dans les espaces ruraux va travailler en ville ou dans les espaces périurbains des agglomérations**, ce qui occasionne des trajets quotidiens importants en semaine pour les mobilités domicile-travail. Y contribue aussi la distance parfois importante à parcourir dans les espaces ruraux pour accéder aux services, commerce, etc., d'autant que la population ne vit pas toujours agglomérée au bourg centre où une partie de ces services est installée. **Le temps quotidien passé dans les transports est inférieur à 50 minutes en zone rurale.** Une plus forte proportion des trajets s'y effectue en effet en voiture et le recours à ce mode de déplacement

20 Revue du CGDD : *La mobilité des Français*, article de Jean-Paul Hubert et François Delisle : « L'allongement des déplacements quotidiens contribue à l'émergence d'espaces urbains multipolaires, tandis que la mobilité baisse au centre des grandes agglomérations » (2010), p. 52.

sur des routes en général peu encombrées permet de se déplacer plus vite que dans les grandes villes ou les banlieues²¹.

Au total, l'augmentation sensible du nombre de kilomètres parcourus dans le cadre de la mobilité locale au cours des trente dernières années s'explique par un **allongement des distances parcourues par voyage, particulièrement prononcé dans les zones les moins denses (rural et périurbain)**²².

Cet allongement des déplacements quotidiens, en particulier à partir des espaces ruraux et des zones périurbaines, « contribue à l'émergence d'espaces urbains multipolaires, tandis que la mobilité baisse au centre des grandes agglomérations »²³.

Toutefois, comme l'ont montré les travaux de Jean Poulit, le temps consacré au déplacement reste lui relativement stable, l'augmentation des vitesses moyennes de déplacement compensant l'accroissement des distances parcourues²⁴.

- **Mobilité longue distance**

De même, pour la mobilité longue distance (supérieure à 80 km), qui représente 1 % seulement des déplacements des Français de 6 ans ou plus mais 40 % des kilomètres parcourus, la part de personnes « immobiles » est plus forte dans le rural. Ainsi, **la proportion de personnes enquêtées n'ayant pas fait de voyages** au cours des trois mois précédant le passage de l'enquêteur **atteint dans les espaces à dominante rurale 55 %, contre 44 % dans les aires urbaines denses. Toutefois, ces écarts entre habitants des campagnes et des centres urbains tendent là aussi à se réduire**. Ainsi, à titre d'exemple, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), la mobilité longue distance pour motifs personnels progresse modérément de 1994 à 2008 dans les pôles urbains (passage de 4,8 à 5,2 voyages annuels par personne) mais plus fortement dans les territoires ruraux (passage de 3,2 à 4,3 voyages annuels par personne) ou dans le périurbain, avec notamment une forte augmentation des voyages longue distance pour motifs personnels effectués en voiture par les habitants du rural²⁵.

La part des personnes résidant dans les campagnes qui se déplacent, que ce soit un jour donné de la semaine sur courte distance ou sur trois mois pour les voyages de plus de 80 kilomètres, est un peu inférieure à la moyenne de la France métropolitaine. Mais **ces deux formes de mobilité se sont accrues entre 1994 et 2008 plus que proportionnellement dans les espaces ruraux** et les écarts tendent de ce fait à s'atténuer **avec les villes. Une part grandissante des personnes résidant dans les espaces ruraux vit ainsi à plusieurs échelles dans la semaine et dans l'année, beaucoup allant notamment travailler en ville ou se rendant dans le périurbain par exemple pour y faire des courses**.

Ces mobilités croissantes interviennent aussi le week-end et à l'occasion des vacances. Elles concernent donc doublement les habitants des espaces ruraux.

21 La plupart des données sur ce point sont issues de la Revue du CGDD : *La mobilité des Français*, article « Se rendre au travail ou faire ses courses motive toujours un déplacement quotidien sur deux. Le recours à la voiture se stabilise », de Bernard Quételetard, p. 25 à 47.

22 CGDD, *La mobilité des Français*, article « Se rendre au travail ou faire ses courses motive toujours un déplacement quotidien sur deux. Le recours à la voiture se stabilise », *op. cit.*

23 Revue du CGDD, *La mobilité des Français*, Jean-Paul Hubert et François Delisle, *op. cit.* p. 49.

24 CESE, avis *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard – une nouvelle vision*, rapporté par Daniel Tardy (2009). La section avait auditionné Jean Poulit pour l'élaboration de cet avis.

25 CGDD, *La mobilité des Français*, article « Mobilité à longue distance : plus de voyages se font en train mais les seniors restent adeptes de la voiture », de Richard Grimal, p. 125 et 144.

D'une part, parce qu'eux-mêmes prennent des vacances ou partent en week-end, même s'ils le font en moyenne moins que les habitants des grandes villes²⁶ : les agriculteurs et les ouvriers, catégories sociales surreprésentées dans les espaces ruraux, sont en effet plus nombreux à ne pas partir et partent moins souvent que ne le font les cadres supérieurs, qui résident en plus forte proportion dans les grandes villes. Ces moindres départs s'expliqueraient à la fois en raison de moyens financiers en général plus faibles et en ce que les personnes vivant à la campagne propriétaires d'une maison avec jardin apprécient souvent d'y rester, entre autres pour inviter des proches, faire des travaux ou jardiner.

D'autre part, parce que les zones rurales, et notamment les plus attractives d'entre elles, accueillent au contraire de manière importante des populations venues des villes pour y passer leurs vacances ou le week-end, à l'hôtel, au camping ou dans une résidence secondaire, particulièrement nombreuses dans les espaces ruraux, ou encore dans le cadre de bi-résidence²⁷.

Des mobilités différenciées au cours de la vie, qui concernent notamment les espaces ruraux et leurs habitants.

Une proportion importante des jeunes changent de communes de résidence pour effectuer leurs études, ainsi que dans leurs premières années de vie professionnelle, et ce mouvement concerne notamment les jeunes ayant grandi dans des communes rurales. Ainsi, beaucoup de jeunes des espaces ruraux âgés de 18 à 24 ans quittent les communes où ils résidaient durant leur adolescence, le plus souvent chez leurs parents, pour gagner les grandes villes où se concentre la majorité de l'offre de formation supérieure.

La part des jeunes résidant dans les espaces à dominante rurale, de 16,9 % pour les jeunes de 15 à 17 ans, tombe ainsi à 12,6 % pour les 18 à 24 ans, avant de remonter, mais sans parvenir au niveau initial, à 14,3 %, pour les 25-29 ans, notamment parce qu'une part des jeunes ruraux partis à l'âge des études ne revient pas ensuite²⁸.

Cette mobilité est importante aussi dans la période suivante au cours de laquelle beaucoup de jeunes actifs, lorsqu'ils forment une famille, quittent les métropoles, les grandes villes et les centres pour aller s'installer dans les banlieues, dans le périurbain ou dans des villes plus petites. Une partie de ceux venus étudier et/ou travailler en région parisienne repartent de même vivre en province, parfois dans leur commune d'origine ou à proximité.

À l'approche de la fin de leur vie professionnelle ou au moment où ils prennent leur retraite, une partie des citoyens qui le peuvent gagnent ou regagnent des villes petites ou moyennes et/ou des espaces ruraux, avec une préférence pour la moitié sud de la France ainsi que pour les littoraux, notamment du nord du Cotentin à Menton. Hervé Le Bras note que « *dans l'intérieur, ces personnes âgées s'installent à 100 ou 200 kilomètres des grandes*

26 Toutes choses égales par ailleurs, une personne habitant une commune rurale a une probabilité plus de deux fois moindre qu'un habitant de l'agglomération parisienne de déclarer vouloir partir en vacances dans les six prochains mois. Cf. *Vacances 2014 : l'éclaircie*, de Sandra Hoibian et Jörg Muller, coll. des Rapports du CREDOC, n°320, p. 15.

27 Fait de résider une part importante de l'année à un endroit et à un autre endroit une autre partie de l'année, le partage pouvant s'opérer au cours de la semaine ou au cours de l'année.

28 *INSEE Première* n°1275, « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », janvier 2010. Cet aspect sera approfondi en *infra* dans le point relatif à l'école et à l'offre d'enseignement supérieur dans l'espace rural.

agglomérations, souvent dans des résidences secondaires qu'elles avaient acquises ou qu'elles récupèrent »²⁹.

Enfin, comme le note Guy Desplanques, de l'INSEE, des changements de domicile interviennent aussi à des âges plus avancés, souvent après le décès d'un conjoint ou du fait d'une dégradation de l'état de santé, pour aller vivre chez un enfant, se rapprocher de chez lui ou pour entrer dans une maison de retraite. « *Au total, les grandes villes, centres et banlieues réunies, bénéficient d'un apport de jeunes ; elles comptent une proportion élevée de personnes d'âge actif et peu de personnes âgées. Les petites villes et les campagnes bénéficient au contraire d'arrivées de personnes plus âgées* »³⁰.

Ces différentes formes de mobilité conduisent une part accrue des habitants des campagnes à vivre dans des espaces différents, au cours de la semaine, de l'année et de leur vie, et y assurent des apports de population souvent importants, qui en font, plus qu'autrefois, des lieux de passage et de brassage.

Des différences de modes de vie entre populations urbaines et rurales largement atténuées

Selon certains analystes, il n'y aurait alors plus lieu de distinguer entre espaces urbains et ruraux. Cette indifférenciation se justifierait du fait de l'extension géographique des espaces urbanisés, de la moindre densité qu'auparavant des villes, mais aussi de l'augmentation de la population dans beaucoup d'espaces ruraux, qui réduisent les différences entre ces deux types d'espaces. Plaiderait aussi en ce sens **le développement des interactions, ainsi que celui des mobilités**, qui fait que la plupart des Français, et notamment des ruraux, vivent désormais à plusieurs échelles territoriales selon le moment de la vie, de l'année, de la semaine ou du type d'activités exercées. **Y contribuerait également l'usage généralisé des moyens de communication, radio, télévision et téléphone, ainsi que, plus récemment, téléphonie mobile et internet**, qui permettent à la plupart des individus d'être reliés à la plus grande partie de la planète, ou encore le développement de la géolocalisation et des informations localisées disponibles sur la Toile, qui autorisent chacun, sur une grande partie du territoire, à se déplacer et à se retrouver dans des endroits qu'il ne connaît pas.

Selon Jean Viard, « *Nous sommes tous devenus urbains : chaque campagne est à moins d'une heure d'un centre-ville, l'immense majorité des paysans font leurs courses dans une grande surface, bénéficient des mêmes services publics (enseignement, etc.) et rendent visite à leurs enfants installés en ville... Certes, l'habitat peut être dense ou diffus, mais il n'y a plus d'opposition entre villes et campagnes, sauf en de rares territoires de la France profonde (.). S'il est différent de vivre dans un centre-ville, une tour, un quartier pavillonnaire, un village ou une ferme, nos voisinages l'emportent sur nos différences. Et la société numérique renforce cette situation, car nous sommes tous équidistants. (...) Nous sommes tous des urbains seulement plus ou moins loin du centre et plus ou moins loin de la nature. Le territoire est recouvert de la « ville nuage » de mobilité d'un rayon moyen de 10 à 50 km ; Il n'existe plus comme autrefois de discontinuités (...) entre la ville et la campagne* »³¹.

29 Hervé Le Bras (INED), « Mobilités et attractivité territoriales : éléments pour 2040 », in *Territoires 2040* n°5, DATAR (2012), p. 44.

30 Guy Desplanques, INSEE, « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », in *Territoires 2040 Des facteurs de changement 1*, DATAR.

31 Jean Viard, *La France dans le monde qui vient : la grande métamorphose* (2013), p. 115 et 116.

Jacques Lévy considère pour sa part que « ***l'urbanisation de la France est, sauf exceptions minimales, achevée. Le phénomène urbain organise l'espace français comme celui de l'Europe et chaque jour davantage, de l'ensemble de la planète. De même que la ville était une figure particulière des sociétés rurales dans le monde médiéval, de même, aujourd'hui, les campagnes sont des figures particulières de l'univers urbain, se différenciant par certains aspects de la ville proprement dite, mais leur devenant comparables par les modes de vie de leurs habitants*** »³².

Certes, on constate ainsi un certain brouillage des frontières entre rural et urbain. Ces divers phénomènes concourent à uniformiser les modes de vie, à réduire leurs spécificités, ainsi qu'à relier davantage et à unifier plus étroitement les espaces ruraux avec le reste du territoire métropolitain. **Pour autant, ces espaces continuent, pour le CESE, de se différencier par des aspects importants des villes et leur différenciation reste signifiante pour comprendre les dynamiques territoriales.**

Des critères notamment économiques qui permettent d'approcher la notion d'espaces ruraux et d'affirmer leur existence

Si ces mutations sont réelles et importantes, divers critères et indicateurs peuvent aider à différencier les espaces ruraux des espaces urbains. Peuvent être mobilisés en ce sens des approches traditionnelles fondées sur la topographie, l'étude des densités ou le nombre d'habitants par commune. Peuvent aussi y contribuer des approches plus complexes, développées notamment par l'INSEE, qui permettent de rendre compte des interactions croissantes entre espaces urbains et ruraux, ainsi que des différentes échelles auxquelles vivent les populations, mais avec l'inconvénient en général d'approcher les espaces ruraux « en creux », comme ce qui échappe à l'urbain.

Une approche topographique qui montre l'importance des espaces ruraux en France métropolitaine

Une France métropolitaine au territoire majoritairement rural

L'approche topographique se fonde sur l'analyse de l'affectation des sols, en distinguant entre eux selon qu'ils sont « agricoles », « naturels » ou « artificialisés ». Elle montre que la France reste un pays profondément marqué par l'importance des campagnes en son sein.

En 2012, les sols agricoles occupent 28,2 millions d'hectares, soit **51 %** du territoire métropolitain, répartis entre sols cultivés (36 %) et surfaces toujours en herbe (15 %). Les espaces naturels (sols boisés, landes et friches, sols nus naturels et zones humides) en couvrent 40 %, soit 21,7 millions d'hectares. Les espaces artificialisés (sols bâtis, routes et infrastructures, parkings, espaces verts y compris parcs, jardins publics ou privatifs, terrains de sport...) représentent pour leur part 5 millions d'ha, soit 9 % du territoire de métropole.

³² Rapport à la ministre à l'Égalité des territoires et du Logement, *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, sous la direction d'Eloi Laurent, article « France, une société urbaine », de Jacques Lévy, la Documentation française (2013), p. 32.

Ces données témoignent de l'importance des espaces ruraux en France, les sols agricoles, à eux seuls, couvrant plus de la moitié du territoire métropolitain. Les sols agricoles prédominent dans le nord et dans l'ouest de la France, et les sols naturels dans la plupart des régions du Sud³³.

Deux régions connaissent toutefois une proportion de sols artificialisés (en stock) sensiblement supérieure à la moyenne métropolitaine de 9 % en 2010. C'est en particulier le cas de **l'Île-de-France, où ce taux atteint 31 %**, et à un moindre titre du Nord-Pas-de-Calais (17 %). Dans les autres régions, le taux de sols artificialisés varie entre 4 % en Corse et 13 % en Alsace³⁴.

☐ Une artificialisation des sols importante et une réduction des surfaces cultivées

La part des surfaces cultivées en France métropolitaine se réduit depuis une trentaine d'années du fait de deux facteurs différents : une augmentation de l'artificialisation d'une part, notamment en périphérie des villes ; une tendance à la déprise agricole, d'autre part.

L'artificialisation des sols (en flux) est toutefois importante : les surfaces artificialisées sont passées de 3 à 5 millions d'hectares entre 1981 et 2012 (+ 65 % en trente ans). Cette extension s'opère au détriment des espaces agricoles ou l'ayant été. Les sols naturels sont quasi stables sur la période. **Entre 1992 et 2009, 12 200 km², soit l'équivalent de deux départements français moyens, ont ainsi été artificialisés.**

L'avis du CESE *La bonne gestion des terres agricoles : un enjeu de société* note l'ampleur du repli des terres agricoles qui en résulte, temporairement ralenti par la crise économique : « Selon l'enquête Teruti-Lucas, le rythme de diminution est passé de 113 900 hectares par an en moyenne sur la période 2006-2008 à 41 500 sur la période 2010-2012. La crise économique, dont les effets ont été particulièrement forts sur le secteur de la construction, semble constituer la cause majeure de ce ralentissement. Cette tendance n'aura été toutefois que de courte durée car on constate une nouvelle accélération des pertes de surface agricole entre 2012 et 2014, cependant davantage au profit des espaces naturels que de l'artificialisation ».

Contribue aussi à la réduction des espaces cultivés « la déprise agricole, qui se caractérise par l'abandon souvent définitif de terres qui reviennent rapidement à l'état naturel sauvage. () La déprise se rencontre essentiellement dans deux situations bien différentes () : en milieu périurbain, elle correspond à la volonté d'un propriétaire de ne pas relouer son terrain dans l'attente d'un classement de celui-ci en zone constructible, afin de réaliser une plus-value qui peut être considérable. En territoire rural, elle se développe dans des endroits peu peuplés et peu fertiles », faute de repreneur ou du fait d'une insuffisante rentabilité agricole des terres.

Cette diminution des terres agricoles varie selon les régions : « Les pertes sont plus importantes dans les régions du Sud-Est (- 17 % en Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte-d'Azur) et plus faibles (en moyenne moins de 2 %) le long d'une diagonale Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Limousin ». La croissance démographique, plus ou moins accentuée selon les régions, en constitue une explication, notamment en Languedoc-Roussillon, où elle est particulièrement forte (+ 42 % en 30 ans, contre + 17 % en moyenne nationale) mais aussi en PACA, région où l'accroissement de la population (+ 25 %) s'est cumulée avec une croissance de l'habitat individuel plus prononcée qu'ailleurs. La situation de l'Île-de-France est singulière en ce que, « en valeur absolue, la part du territoire artificialisée

33 Agreste Primeur n° 313, juin 2014, « Utilisation du territoire en France métropolitaine ».

34 Agreste Primeur n°260, avril 2011.

est élevée mais, en raison de la forte densité de population, la surface artificialisée par habitant est la plus faible de toutes ». L'avis pointe d'autres facteurs explicatifs : « Ainsi, en Île-de-France, mais aussi dans les Pays-de-la-Loire par exemple, la forte progression des zones industrielles et commerciales pèse sur le bilan. () Dans l'ensemble, l'attractivité économique et touristique des territoires et, finalement, les politiques locales d'urbanisation et les arbitrages effectués dans ce cadre s'avèrent déterminants ».

Une artificialisation qui témoigne paradoxalement pour partie de l'attrait exercé par les espaces ruraux

La hausse forte et continue du prix des terrains urbains incite beaucoup de ménages d'actifs et notamment de familles à accepter, pour disposer de maisons individuelles, de s'éloigner de plus en plus de leur lieu de travail malgré un budget croissant consacré aux transports. « Le coût de construction, plus élevé pour le logement collectif que pour le logement individuel (en raison des techniques de construction, des coûts de transaction plus élevés et de normes plus exigeantes) a pu peser, ainsi que les coûts prohibitifs des rénovations. Mais, plus fondamentalement, des études montrent que vivre dans un pavillon avec jardin correspond aux souhaits d'une majorité de ménages français »³⁵.

L'avis déjà cité *La bonne gestion des sols agricoles, un enjeu de société* note que, « entre 2006 et 2012, le processus d'artificialisation s'est réalisé notamment au profit des « jardins d'agrément » (incluant tous les espaces verts autour des bâtis), qui représentent 41 % des nouvelles affectations, des routes (24 % des nouvelles affectations) et des maisons (14 % des nouvelles affectations). Parallèlement, les zones industrielles et commerciales, qui représentent 12 % des espaces artificialisés, n'ont cessé de s'étendre sur tout le territoire national (+ 7,2 % entre 2000 et 2007) et de consommer des espaces (le plus souvent hors du) centre des agglomérations »³⁶.

L'artificialisation doit être maîtrisée en raison de ses inconvénients pour l'agriculture, le cadre de vie et pour l'environnement. Toutefois, le caractère largement rural de notre pays persiste et fait du reste une part de son attractivité aux yeux de ses habitants.

Ainsi, **l'approche topographique, objective, montre l'importance des espaces ruraux en France et met en évidence l'impact de l'activité des humains, femmes ou homme, sur leur environnement.** Elle ne permet toutefois pas de rendre compte de la plus ou moins grande présence humaine dans les espaces agricoles et les espaces artificialisés, et doit de ce fait être complétée par d'autres approches, dont certaines fondées sur la densité de la population.

L'approche par la densité de population

L'approche par la densité confirme l'importance des espaces ruraux en France au regard d'autres pays européens.

Le seuil de densité retenu par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) pour apprécier si un espace est urbain ou rural est de **150 habitants par km²**. Pour l'OCDE, une « communauté de base », correspondant à une « UAL 2 » (« Unité administrative locale de niveau 2 », soit le canton en France) est considérée comme rurale si sa densité est inférieure à 150 habitants au km².

35 CESE avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, rapporté par Agnès Courtoux et Cécile Claveirole (2015), p.15.

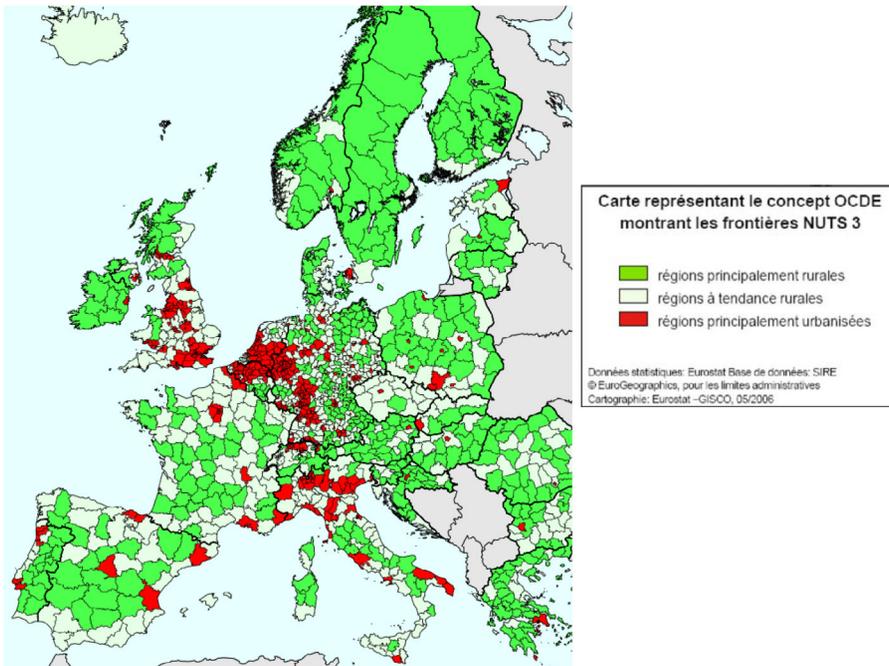
36 CESE avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, op. cit.

L'OCDE y adjoint un deuxième critère pour qualifier les espaces à un échelon territorial plus vaste dit « NUTS 3 » (nomenclature d'unités territoriales statistiques de niveau 3, soit le département en France) : ils sont considérés comme « essentiellement ruraux » si plus de 50 % de leur population vit dans des communautés de base rurales.

Un département « essentiellement rural » d'après ces critères est toutefois considéré par l'OCDE comme « intermédiaire » (entre « essentiellement rural » et « essentiellement urbain ») s'il comprend un centre urbain de plus de 200 000 habitants représentant au moins 25 % de la population départementale.

Ce seuil de 150 habitants au km², relativement élevé, fait apparaître l'importance du caractère rural de notre pays : plus du tiers des départements métropolitains sont ainsi « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE et seules deux régions (Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais) y sont « essentiellement urbaines ». Cela s'explique par **la densité moyenne de la France métropolitaine, de 117 habitants au km²** (65 M d'habitants pour 550 000 km²), **soit un niveau relativement faible si on la compare à d'autres États membres voisins tels l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie ou les Pays-Bas.**

Carte 1 : Classification selon les régions urbaines/rurales selon les définitions de l'OCDE (Découpage NUTS 3, i. e. au niveau des départements en France)



Source : Annuaire Eurostat 2006

Source : INRA, *Prospective : les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, 2008.

Une distinction des unités urbaines et des espaces ruraux en fonction de caractéristiques de la population des communes

L'INSEE fonde traditionnellement la distinction qu'il établit entre communes urbaines et rurales sur **la continuité du bâti et un seuil de population agglomérée fixé à 2 000 habitants.**

Est considérée comme urbaine, au sens de cette distinction (approche dite morphologique), une commune qui appartient à une unité urbaine. Les autres communes sont des communes rurales. L'INSEE définit ainsi la notion d'unité urbaine :

« *L'unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une **zone bâtie d'au moins 2000 habitants** où **aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres**. En outre, chaque commune concernée possède **plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie**. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, l'ensemble de ces communes forme une agglomération multicommunale ou agglomération urbaine. Si l'unité urbaine s'étend sur une seule commune, elle est dénommée *ville isolée* »³⁷. L'INSEE précise que ces seuils sont conformes aux recommandations de la Conférence des statisticiens européens de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies.*

Les villes, au sens de cette définition, occupent désormais selon l'INSEE, au terme du découpage en unités urbaines de 2010, 22 % du territoire ; près de 48 millions d'habitants, soit 77,5 % de la population métropolitaine, y résident. **Les communes n'entrant pas dans la composition d'une unité urbaine forment donc, par différence, le territoire rural, qui représente selon cette approche 78 % du territoire et 22 % de la population**³⁸.

L'INSEE note dans *La France et ses territoires Edition 2015* que cette approche, née dans les années 1950 et encore utilisée aujourd'hui, se voit parfois reprochée « *qu'elle conduirait à surestimer le territoire urbain et la population urbaine* (près de 40 % des communes « urbaines » au sens de cette définition comptent moins de 2000 habitants) *et qu'il faudrait utiliser des échelles infracommunales ou bien ajouter des contraintes sur la densité du bâti ou de la population* »³⁹.

Magali Talandier relevait en audition que ce seuil de 2000 habitants agglomérés est relativement faible, l'Organisation des Nations-Unies (ONU) proposant pour sa part le seuil de 5 000 habitants pour distinguer urbain et rural⁴⁰. Ainsi, des petites communes où résident trois ou quatre mille habitants, qui constituent souvent des pôles ruraux de proximité, ne sont pas considérés par l'INSEE comme des communes rurales.

En outre, cette définition fondée sur le double seuil de 2000 habitants et des 200 mètres agglomérés a pour conséquence une variation dans le temps des espaces urbains ou ruraux quand l'une des communes qui les composent franchit l'un ou l'autre de ces seuils. Ainsi, d'après l'INSEE, entre 1999 et 2010, 1 368 communes sont passées de l'espace rural à l'espace urbain ; pour 1 137 d'entre elles, cela a résulté de leur intégration à une agglomération (des

37 Source : site de l'INSEE définition.

38 INSEE *Première* n°1364, op. citée.

39 INSEE, *La France et ses territoires Edition 2015*, p. 14,

40 Intervention de Julien Dupraz, maître de conférences à l'Université Jean Moulin Lyon 3, le 26/09/2013, dans le cadre des « Cafés Géo » : Mais où est donc passé l'espace rural ? » : <http://cafe-geo.net/maisou-est-donc-passe-l-espace-rural/>

constructions nouvelles aux frontières de ces communes ont entraîné leur rattachement à une unité urbaine existante ou la création d'une nouvelle unité urbaine). Par ailleurs, 231 communes rurales en 1999 ont vu entre cette date et 2007 leur population atteindre le seuil de 2000 habitants agglomérés et sont donc devenues urbaines. A l'inverse, seulement 100 communes urbaines en 1999 sont devenues rurales en 2010.

Si ces évolutions de périmètre rendent difficile les comparaisons temporelles sur le long terme, la prise en compte de ce passage de communes rurales à l'espace urbain ou inversement au fil du temps répond à une logique forte : le caractère rural ou urbain d'un territoire n'est pas donné une fois pour toutes et, par définition, dépend notamment de l'évolution de son peuplement. Ainsi, la surface du territoire urbain est passée entre 1999 et 2010 de 100 000 à 119 000 km², soit une augmentation de 19 %⁴¹.

Pour autant, entre 1999 et 2007, la population urbaine (dans la géographie de 2010) a augmenté de 4,6 % et la population rurale de 9 %, soit sensiblement plus (5,6 % en moyenne sur la métropole). **Le dynamisme démographique des espaces ruraux se poursuit donc**, lié dès la fin des années 1970 à un solde migratoire devenu positif, mais aussi, depuis 2000, à un nombre de naissances qui dépasse celui des décès (comme déjà noté *supra*)⁴².

L'approche fonctionnelle

A partir des années 1990, l'INSEE a élaboré des zonages utilisés de manière complémentaire pour rendre compte des imbrications et interactions croissantes entre espaces urbains et espaces ruraux.

Le zonage en aires urbaines, reflet de l'influence des villes en termes d'emploi et de déplacement domicile travail

L'INSEE a défini en 2011 une nouvelle typologie des espaces urbains, dite « **Zonage en aires urbaines (ZAU) 2010** », basée sur les données du recensement de la population de 2008, et en particulier sur celles relatives à **l'emploi et aux déplacements entre domicile et travail**. Ce nouveau zonage, qui répond à une approche fonctionnelle du territoire, vise à décrire l'influence des villes sur les espaces alentour, au-delà des délimitations résultant de la continuité du bâti. L'INSEE en donne le descriptif suivant :

« *La méthode consiste dans un premier temps à localiser les unités urbaines de plus de 1 500 emplois, qui sont qualifiées de **pôles**. Au sein de ces pôles, les **grands pôles urbains** (unités urbaines de plus de 10 000 emplois), les **moyens pôles** (unités urbaines de 5 000 à moins de 10 000 emplois) et les **petits pôles** (unités urbaines de 1500 à moins de 5 000 emplois) sont différenciés. La seconde étape consiste à délimiter les **couronnes des pôles**, c'est-à-dire les communes ou unités urbaines dont au moins 40 % des actifs résidents travaillent dans le pôle ou les communes attirées par celui-ci selon un processus itératif.*

*Les aires sont définies en adjoignant à chaque pôle sa couronne. En fonction de la taille des pôles, on distingue les **grandes aires urbaines** associées aux grands pôles urbains, les **moyennes aires** et les **petites aires** associées respectivement aux moyens et petits pôles.*

*Enfin, parmi les communes non présentes dans les aires, certaines sont attirées par plusieurs aires, de sorte que 40 % au moins des actifs résidents travaillent dans des aires, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles. Au sein de ces communes, appelées **multipolarisées**, on distingue*

41 Ces éléments sont tirés d'INSEE Première n°1364, op. cit.

42 *Idem*.

les **communes multipolarisées des grandes aires urbaines**, dont 40 % au moins des actifs travaillent dans plusieurs grandes aires urbaines, et les **autres communes multipolarisées**. Les communes restantes sont les **communes isolées hors influence des pôles**.

Selon ce zonage, 792 aires urbaines, où résident 85 % de la population, structurent le territoire français, englobant la moitié des communes. Une aire comprend un pôle, unité urbaine concentrant au moins 1 500 emplois, et le plus souvent une couronne, résultant des déplacements domicile-travail de la population active occupée des communes avoisinantes. D'autres communes, au nombre de 11 000, regroupant 10 % de la population, sont « multipolarisées. Au total, selon l'INSEE, en France métropolitaine, « 95 % de la population, soit 61 millions de personnes, vivent ainsi sous l'influence des villes »⁴³.

Pour l'INSEE, croiser ainsi l'approche fonctionnelle, fondée sur les déplacements domicile-travail, et l'approche morphologique, basée sur la continuité du bâti, rend mieux compte des interactions entre villes et campagnes, communes urbaines et rurales étant réparties entre les diverses catégories avec « la présence simultanée de communes rurales et urbaines au sein des mêmes zones d'échanges entre domicile et travail »⁴⁴.

Graphique 3 : Part de la population urbaine et rurale selon les catégories du zonage en aires urbaines



Champ : France (hors Mayotte).

Source : INSEE Première n°1374 (2011).

L'INSEE note que « par définition, les pôles sont uniquement constitués de communes urbaines, mais, dans les couronnes des pôles, plus de la moitié des communes sont rurales. En particulier, la couronne des petits pôles est intégralement composée de communes rurales ». « Sur l'ensemble de la population, un habitant sur cinq vit dans une commune rurale sous l'influence de la ville. Quant aux communes isolées hors influence des pôles, c'est-à-dire n'appartenant pas à une aire urbaine et non multipolarisées, elles ne sont pas toutes rurales (même si la très grande majorité le sont). Parmi les 7 400 communes concernées, 230 sont des petites communes urbaines »⁴⁵.

Ce nouveau zonage a suscité des réactions, certains observateurs lui préférant un précédent zonage dit Zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER). A notamment été reprochée au Zonage en aire urbaine (ZAU) actuel la disparition de la notion de pôles d'emploi de l'espace rural, qui figurait dans le Zonage ZAUER mis en

43 INSEE Première n°1374 : « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes », de Chantal Brutel et David Levy (octobre 2011).

44 INSEE Première n°1374.

45 INSEE Première n°1374.

place en 2001, ainsi que celle d'espace à dominante rurale. Le zonage ZAUER distinguait en effet les pôles urbains (« unités urbaines de plus de 5 000 emplois n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain ») et les pôles d'emploi de l'espace rural (qui étaient constitués des « *commune n'appartenant pas à l'Espace à Dominante urbaine et offrant 1 500 emplois ou plus* », ce qui correspond au seuil actuel des petits pôles).

L'INSEE rappelle pour sa part que, si les approches morphologiques (densité, continuité du bâti, paysages, etc.) sont « *sans doute plus proches de l'idée qu'a un citoyen de vivre dans une commune rurale ou urbaine* », le zonage en aire urbaine ne vise pas à distinguer les zones urbaines des zones rurales mais à mesurer l'influence des villes en matière d'emploi, et que « *l'approche morphologique au sens des unités urbaines permet toujours de qualifier un territoire d'urbain ou de rural* »⁴⁶.

📄 Un zonage en bassin de vie qui témoigne de l'irrigation des espaces ruraux par des bourgs et des petites villes

Le zonage en bassin de vie vise à analyser la structuration de l'espace français au regard de la répartition des équipements et services du quotidien ainsi que de leur accès. L'INSEE a présenté un nouveau zonage en bassins de vie en 2012, le précédent datant de 2003. Selon ce nouveau zonage, 1666 bassins de vie structurent en 2012 le territoire français, dont 1644 en France métropolitaine et 22 dans les DOM. **Les trois quarts des bassins de vie, soit 1 287 sur 1666, sont « ruraux » au sens des critères adoptés par la Commission européenne. Ils représentent les deux tiers des communes françaises, 78 % de la superficie du pays et 31 % de sa population.** Si leur densité moyenne est huit fois moindre que celle des bassins de vie urbains, « *depuis dix ans, la population des espaces ruraux a augmenté 1,5 fois plus vite qu'en milieu urbain* »⁴⁷.

Tableau 1 : Les zones rurales représentent 78 % du territoire mais seulement 31 % de la population

Type de bassin de vie	Nombre de bassins de vie	Nombre de communes	Population en 2009	Augmentation annuelle moyenne de population entre 1999 et 2009 (en %)	Surface (en km ²)	Nombre d'habitants au km ²
Urbain	379	10 214	44 175 780	0,6	140 310	315
Rural	1 287	26 468	20 128 720	0,9	492 425	41
Ensemble	1 666	36 682	64 304 500	0,7	632 735	102

Champ : métropole et DOM

Source : INSEE Première n°1425.

Dans son rapport de 2008 *Prospective : Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, l'Institut national de recherche agronomique NRA soulignait à propos du précédent zonage en bassin de vie, élaboré par l'INSEE en 2003, que ce zonage constitue une autre manière d'appréhender l'espace rural, qui « *traduit notamment le fait que les bourgs et les petites villes forment l'armature rurale des territoires ruraux* » et « *est plus en adéquation avec les conceptions que se font les Français de la campagne. Ceux-ci considèrent en effet que de nombreuses communes de l'espace périurbain ou des pôles urbains sont rurales* »⁴⁸.

⁴⁶ INSEE *La France et ses territoires* Collection INSEE références Edition 2015, p. 1 (avril 2015).

⁴⁷ Les éléments de ce point sont issus d'INSEE Première n°1425 : « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 : trois quarts des bassins de vie sont ruraux », de Chantal Brutel et David Levy (décembre 2012).

⁴⁸ INRA, rapport *Prospective : Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, sous la direction d'Olivier Mora, p. 13. (2008).

L'approche européenne, fondée sur les densités, affinée par l'INSEE

Grâce au développement de données disponibles « au carreau », la Commission européenne a mis en œuvre en 2011 une nouvelle typologie « degré d'urbanisation » qui a suscité à l'INSEE des réflexions sur la notion de rural et des travaux pour l'adapter aux particularités de la France⁴⁹.

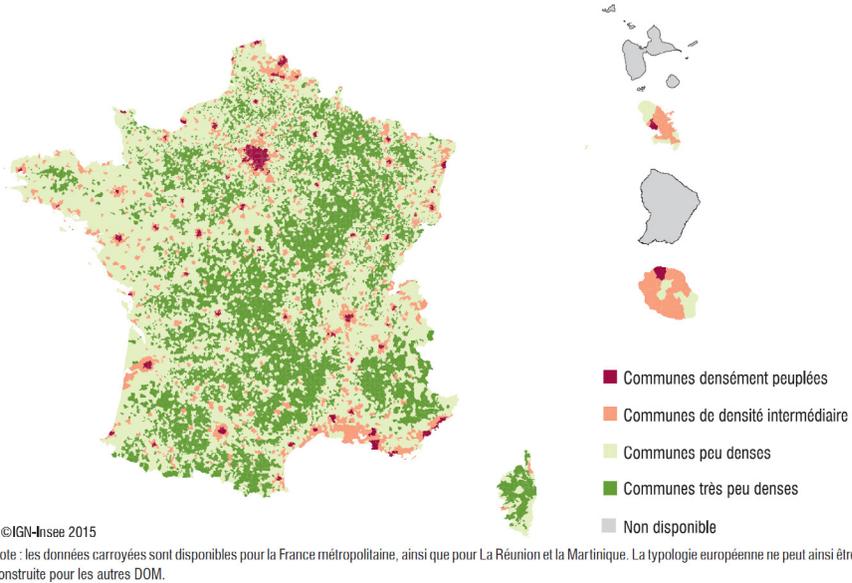
La typologie européenne « Degré d'urbanisation » est une classification urbain-rural qui repose sur des calculs de densité et de population. A partir de carreaux de 1 km de côté sont formées des mailles urbaines, « *agrégation de carreaux contigus qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 300 habitants par km² et un minimum de 5 000 habitants* ». Puis, pour définir « l'urbain dense », sont formées de la même manière des mailles urbaines denses qui remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 1 500 habitants par km² et un minimum de 50 000 habitants. Le rural correspond pour sa part aux espaces les moins densément peuplés en fonction des seuils choisis au niveau européen.

L'INSEE relève que les critères définis par la Commission européenne correspondent assez bien à la perception qu'ont les personnes de résider dans un espace urbain ou un espace rural. Cette typologie présente aussi l'avantage de définir des degrés d'urbanisation, « *ce qui permet de dépasser l'approche binaire marquant une commune comme étant urbaine ou rurale* ». Le recours à la méthode du carreau permet de plus de cartographier à un niveau fin, *infracommunal*, et « *de repérer la présence de carreaux de différentes natures au sein d'une même commune* ».

Les seuils de densité et de population ont été choisis par la Commission de manière homogène pour tous les pays européens, ce qui permet la comparabilité. Ils sont relativement élevés, ce qui conduit selon l'INSEE à une définition plutôt restrictive de l'urbain, et donc, à l'inverse, plutôt étendue des espaces ruraux. Les territoires sont répartis selon la typologie européenne en trois catégories (très dense, de densité intermédiaire, peu denses).

⁴⁹ Ce point s'appuie sur *La France et ses territoires édition 2015*, INSEE Références, « Une nouvelle approche sur les espaces à forte et à faible densité », de Christel Aliaga, Pascal Eusebio et David Levyla (2015), p. 15 à 21, dont sont aussi issus la carte et les graphiques présentés.

Carte 2 : Typologie européenne élargie



Source : INSEE, *La France et ses territoires*, édition 2015.

90 % des communes sont considérées comme peu denses en France au regard des critères ainsi définis, la densité moyenne de notre pays étant plutôt faible en Europe. Pour qualifier de manière plus fine ce vaste espace rural, l'INSEE a choisi de créer un degré de différenciation supplémentaire, en identifiant, avec la même méthode que la typologie européenne, des zones très peu denses au sein des zones peu denses. Les mailles rurales intermédiaires ainsi formées remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins 25 habitants par km² et un minimum de 300 habitants. Il est ainsi possible dans cette « typologie européenne élargie » de répartir les communes en quatre catégories : densément peuplées ; de densité intermédiaire ; peu denses ; très peu denses.

Tableau 2 : Quelques indicateurs

	Nombre de communes		Population 2010		Densité moyenne (en hab./km ²)	Superficie (en km ²)	
	Effectif	Part (en %)	Effectif (en millions)	Part (en %)		Moyenne	Médiane
Communes densément peuplées	609	1,7	22,597	35,3	2 969	12,5	6,8
Communes de densité intermédiaire	2 996	8,2	19,111	29,9	413	15,5	9,0
Communes peu denses	19 968	54,5	19,655	30,7	64	15,5	11,2
Communes très peu denses	13 056	35,6	2,617	4,1	14	14,4	10,8
Ensemble	36 629	100,0	63,981	100,0	116	15,0	10,8

Champ : France métropolitaine, La Réunion et la Martinique.

Source : INSEE, *La France et ses territoires*, édition 2015.

Une commune française sur dix apparaît, d'après la typologie européenne, densément peuplée ou de densité intermédiaire, ces espaces regroupant les deux tiers de la population.

Les 609 communes densément peuplées représentent 2 % des communes mais regroupent à elle seules 22,5 millions d'habitants (35 % de la population), leur densité

moyenne atteignant près de 3 000 habitants/km². Plus de 70 % d'entre elles comptent plus de 10 000 habitants, avec un haut degré d'urbanisation et d'artificialisation (62 % de leur superficie). Le taux d'évolution de leur population entre 2006 et 2011 est, avec + 1,2 %, le plus faible des quatre catégories.

Les communes de densité intermédiaire, au nombre de 3 000, accueillent près de 20 millions d'habitants, avec une densité moyenne et un degré d'artificialisation élevés, mais respectivement sept fois et trois fois moindre que ceux des communes densément peuplées.

La typologie européenne ayant une acception de l'urbain plus restrictive que celle des unités urbaines de l'INSEE, 3 900 communes classées « rurales » par les critères européens sont classées urbaines au sens des unités urbaines. L'INSEE précise que ces communes sont « des petites et des moyennes villes et des banlieues de grandes agglomérations ; 55 % ont moins de 2 000 habitants et 90 % moins de 4 000 habitants ».

Tableau 3 : Quelques éléments de catégorisation

	Catégories de communes				en %
	Communes densément peuplées	Communes de densité intermédiaire	Communes peu denses	Communes très peu denses	
Part des zones urbanisées, industrielles ou commerciales, mines, décharges et chantiers, espaces verts artificialisés, non agricoles	62	21	4	1	
Part des terres arables, cultures permanentes, prairies, zones agricoles hétérogènes	20	48	64	57	
Part des forêts, milieux à végétation arbustive et/ou herbacée, espaces ouverts, sans ou avec peu de végétation	16	28	31	42	
Indice de vieillissement ¹ en 2010	0,6	0,7	0,7	1,0	
Part des résidences secondaires dans l'ensemble des logements en 2010	3	7	15	26	
Part de l'emploi dans la fonction agriculture en 2010 (en % des emplois au lieu de travail)	< 1	1	8	31	
Revenu moyen net déclaré par foyer fiscal en 2009 (en euros)	25 155	22 605	22 294	19 343	
Taux d'évolution de la population entre 2006 et 2011	1,2	2,0	5,2	3,3	

1. Rapport de la population des 65 ans ou plus à la population des moins de 20 ans.

Champ : France métropolitaine, La Réunion et la Martinique.

Sources : Insee, recensements de la population 2006, 2010, 2011 ; Insee, DGFIP, revenus fiscaux localisés 2009 ; Corine Land Cover 2006.

Source : INSEE, *La France et ses territoires*, édition 2015.

Les espaces peu denses au sens de la typologie européenne élargie **représentent plus de la moitié des communes et près d'un tiers de la population**. Situées en majorité (60 %) dans les couronnes et dans l'espace multipolarisé des grandes aires urbaines, elles connaissent en moyenne entre 2006 et 2011 le plus fort taux de croissance de la population (+ 5,2 %) des 4 types d'espaces. La part artificialisée de ces espaces est beaucoup plus faible que celle des communes de densité intermédiaire (4 % contre 21 % de la superficie), la part des territoires agricoles y étant en revanche la plus forte (près des deux tiers de leur superficie).

Un tiers des communes, très peu denses, regroupe 4 % de la population. Près des trois quarts d'entre elles sont situées dans un espace « résiduel » du zonage en aires urbaines. Les sols y sont globalement peu artificialisés, avec des espaces naturels importants (42 % de forêts et autres milieux naturels) et une part de l'emploi dans l'agriculture particulièrement élevée (31 %). « *La part des résidences secondaires dans l'ensemble des logements est la plus forte de toutes les catégories et s'élève à 26 %. Ces espaces se caractérisent aussi par une population plus âgée et une population aux revenus plus modestes* ». Mais « *faible densité n'est*

pas synonyme de dépeuplement : la population dans les communes très peu denses a augmenté globalement de 3,3 % entre 2006 et 2011 », soit moins que pour les communes peu denses, mais un peu plus que pour les communes denses et intermédiaires »⁵⁰.

Un sentiment d'appartenance

Outre cette pluralité d'approches et d'indicateurs statistiques, qui permettent d'appréhender le monde rural dans plusieurs de ses dimensions, la ruralité et ses caractéristiques sont perçues de manière directe et subjective par ses habitants. Magali Talandier notait ainsi en audition l'existence d'un « *sentiment d'appartenance et d'appropriation* » par les populations elles-mêmes, qui « *se sentent habiter dans l'espace rural, la campagne, et pas en ville (...), se sentent vivre différemment, appartenir à un espace qu'ils appellent le rural* ». Cet attachement est en grande partie lié à la prégnance de la nature dans les espaces ruraux, ainsi peut-être qu'à un environnement résidentiel souvent différent, ne serait-ce que parce qu'il est en général plus horizontal que vertical.

Il est peut-être aussi favorisé par une propension relativement faible des habitants de notre pays à déménager en changeant de commune. Si le taux annuel de mobilité résidentielle des ménages est aujourd'hui en France d'environ 12 % contre 10 % dans les années soixante, cette mobilité résidentielle intervient pour moitié au sein de la même commune. La mobilité résidentielle interterritoriale atteint pour sa part environ 6 % par an pour la mobilité intercommunale, mais elle n'est que de 2 % pour la mobilité interdépartementale et de 1 % seulement pour la mobilité interrégionale⁵¹. Une partie importante de la population réside pendant des périodes longues au sein d'une même commune ou d'un même terroir, et une partie de ceux qui l'ont quitté choisissent d'y revenir après un temps plus ou moins long, notamment dans les espaces ruraux.

Toutefois, ce sentiment d'appartenance n'est pas le fait des seules personnes nées dans une commune rurale. Du fait de l'importance de la part de la population rurale en France au début du siècle dernier, une grande partie des habitants de notre pays a des origines rurales. Pour d'autres, cet attachement tient à ce qu'ils y ont résidé une partie de leur vie, y ont conservé des attaches ou une résidence secondaire et/ou y ont passé de manière répétée des vacances.

France Guérin-Pace rappelle à cet égard qu'« *À chaque individu est rattaché un ensemble de lieux : son lieu de naissance, les lieux d'origine de sa famille, les lieux dans lesquels il a vécu successivement, les lieux qu'il fréquente ou qu'il a fréquentés (...) mais aussi des lieux plus ou moins imaginaires ou projetés (...). Tous ces lieux constituent le patrimoine géographique identitaire de chacun (...). Les régions dont les habitants déclarent le plus fréquemment une appartenance à une échelle régionale sont l'Alsace (26 % des Alsaciens déclarent leur région comme lieu d'appartenance), la Corse (23 %), la Bretagne (20 %), la Lorraine (15 %), l'Île-de-France (14 %) et la Bourgogne (14 %).* (...) Les régions auxquelles on ne s'identifie pas ou peu sont des régions au nom composé qui évoquent davantage un regroupement administratif qu'une entité de référence. (De ce point de vue, il est à noter que l'agrandissement d'une partie des régions décidé dans le cadre de la récente réforme territoriale ne favorise pas l'appropriation et le sentiment d'appartenance des citoyens). *Indépendamment du lieu de naissance ou de la nationalité, une partie non négligeable des personnes interrogées (6 %) ne se sent pas appartenir à une localisation précise,*

50 INSEE, *La France et ses territoires*, édition 2015, p. 16 à 21.

51 Cf. les travaux de Brigitte Baccaïni et Anne Laferrère à l'INSEE.

mais à un type de lieu ou d'espace. **Parmi les réponses, on relève par ordre de préférence : « je suis de la campagne »** »⁵².

Enfin, joue sans doute de manière diffuse la qualité de vie et d'environnement que représente la campagne pour une proportion non négligeable de la population, et ce y compris parmi les urbains. Le rapport *Nouvelles ruralités : campagnes le Grand Pari*, de la mission « Nouvelles Ruralités » de l'Assemblée des départements de France, rappelle ainsi que « un ensemble de sondages estime à près de 10 millions le nombre de Français vivant dans les plus grandes agglomérations du pays et ayant un « désir de campagne »⁵³.

Ainsi, il existe toujours des espaces ruraux et le grand public en est convaincu, de même que l'État du reste, puisqu'il a mis en place des dispositifs pour en tenir compte tels que les Zones de revitalisation rurale (ZRR).

Une grande diversité des espaces ruraux en France métropolitaine

Les approches statistiques fournissent ainsi des critères objectifs utiles pour identifier les espaces ruraux et caractériser tel ou tel de leurs aspects mais sans en donner une compréhension globale, même si les travaux de l'INSEE d'enrichissement de la typologie européenne constituent à cet égard un progrès. Plusieurs études ont par ailleurs entrepris d'appréhender les espaces ruraux de manière analytique ou dans leurs différentes dimensions. Ces travaux transversaux soulignent la très grande diversité des espaces ruraux.

Multifonctionnalité des campagnes et diversité des espaces ruraux

Dans des travaux publiés en 2002, Bertrand Hervieu et Philippe Perrier-Cornet, respectivement président et directeur de recherche de l'INRA, proposent une lecture des espaces ruraux centrée sur **la diversité de leurs usages**⁵⁴. Leurs analyses mettent en avant trois principales fonctions de ces espaces : la « campagne ressource », autour de l'agriculture et des activités valorisant le potentiel économique des espaces ruraux ; la campagne « cadre de vie », centrée sur les fonctions résidentielles et de loisirs, dont l'importance s'est accrue avec le repeuplement des campagnes ; la « campagne nature », enfin, perçue en tant qu'espace de préservation des ressources et des équilibres naturels (protection de la biodiversité, du patrimoine et du paysage).

Ces trois figures des campagnes donnent lieu à des synergies, les complémentarités entre elles pouvant être mises à profit dans une logique de développement local durable, mais aussi à des tensions d'intensité variable entre acteurs économiques et sociaux locaux, ces divers usages des espaces ruraux étant pour partie concurrentiels.

52 France Guérin-Pace « Sentiment d'appartenance et territoires identitaires », *L'Espace géographique* n°4, Belin 2006, cité par Magali Reghezza-Zitt : *La France une géographie en mouvement*, op. cit. p. 27.

53 ADF, rapport *Nouvelles ruralités : campagnes, le grand pari* (2013).

54 Bertrand Hervieu et Philippe Perrier-Cornet, *Economie et Humanisme*, n° 362, octobre 2002.

Le rapport de l'INRA *Prospectives, les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*⁵⁵ met en exergue les principaux objets de désaccords entre acteurs locaux liés aux conflits d'usage qui peuvent résulter de ces différentes fonctions des campagnes :

- les questions liées à l'occupation des sols et à l'urbanisme : concurrence foncière entre types d'activités (entre autres agriculture et usages résidentiels), contestations de permis de construire, plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme, notamment ;
- les conflits autour des infrastructures de transport (voies de chemin de fer ou routes), destinées à l'énergie (lignes à haute tension), à la gestion des déchets ou à la production industrielle ;
- la cohabitation de la chasse et des règles qui lui sont applicables (dates d'ouverture, espèces, gestion des populations d'animaux) avec d'autres activités (agricoles, résidentielles) ;
- externalités négatives d'activités productives : nuisances olfactives et sonores, pollutions entre riverains des producteurs de ces nuisances ;
- conflits autour de la gestion de l'eau, liés à la gestion de la ressource, à la qualité, aux risques de pollution.

Ces conflits liés aux multiples usages de l'espace « *imposent aux acteurs du monde rural et périurbain de se concerter pour utiliser l'espace, gérer l'environnement, les paysages et les productions, et contribuer ainsi à différencier l'espace* »⁵⁶. L'INRA souligne que ces conflits d'usage du sol diffèrent en nombre et le cas échéant en intensité selon les aires où ils apparaissent : dans le périurbain, les sujets de conflits abondent en raison des intentions d'usage multiples de ces zones, concernant notamment le foncier et l'usage résidentiel, les *infrastructures* (aménagement routier et aéroportuaire), les externalités négatives des productions et la protection du milieu naturel. En zones de montagne et sur les littoraux touristiques, prédominent les questions de contrôle du foncier face à la pression d'installations résidentielles ou d'activités récréatives, ainsi que les conflits liés à la protection des milieux naturels. Dans les littoraux à dominante industrielle posent souvent problème les questions de création et d'exploitation des *infrastructures* industrielles ou portuaires. Enfin, dans les zones rurales à habitat dispersé, apparaissent centrales les questions de protection des milieux naturels, d'accès, de servitudes ou de chasse.

Selon le rapport de l'INRA, seraient alors à distinguer quatre grands types d'espaces ruraux :

- les « zones en voie d'extension urbaine », en général situées en périphérie des villes ou sur les littoraux, où l'urbanisation atténuée voire efface la distinction rural/urbain ;
- les zones agricoles à habitat dispersé, qui couvrent la majorité du territoire et où prédominent activité agricole et exploitation forestière ;
- les « zones en voie de patrimonialisation », telles que zones de montagne, paysages ou espaces remarquables (parcs, réserves, villages) et parties du littoral () « qui font l'objet d'une activité de protection, de préservation ou de réservation » ;

55 INRA *Prospectives, les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, rapport du groupe de travail Nouvelles ruralités (2008).

56 *Idem*, p. 20.

- les zones réceptacles des activités à fortes externalités négatives, qui abritent des activités de stockage des déchets ou d'épandages, ainsi que des infrastructures de transport et de production d'énergie⁵⁷.

Diverses catégories de campagnes selon la typologie de la DATAR

La DATAR a publié en 2012 une *Nouvelle typologie des campagnes françaises* visant à tenir compte de la périurbanisation accrue, de la place croissante de l'économie résidentielle et du tourisme dans les espaces ruraux, ainsi que des évolutions des attentes des populations et des exigences en matière de développement durable. Cette typologie prend en compte toutes les communes qui n'appartiennent pas à une unité urbaine regroupant plus de 10 000 emplois. Elle identifie **trois groupes d'espaces ruraux** regroupant eux-mêmes des **sous-catégories de campagnes**⁵⁸.

Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées présentent une forte croissance résidentielle depuis la fin des années 1970. Elles comptent près de 16 millions d'habitants et près de 10 500 communes sur 140 355 km. Les conditions de vie et l'économie y sont liées de manière plus ou moins accentuée au dynamisme des métropoles et villes environnantes.

Trois sous-catégories sont distinguées au sein de ce groupe marqué par une forte artificialisation :

- Les campagnes densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique (5,5 M d'habitants, 3 070 communes, 39 000 km²), bénéficient d'une population jeune, d'un bilan naturel positif et attirent des catégories socio-professionnelles (CSP) supérieures. Leur situation économique est enviable : qualification élevée des actifs, emplois en hausse, très bon équipement en services et commerces ;
- Les campagnes diffuses, en périphérie des villes, en croissance résidentielle et à dynamique économique diversifiée (5,5 M d'habitants, 4 843 communes, 60 650 km²) constituent « *les secondes couronnes des grandes agglomérations et les couronnes des villes moyennes* ». Denses, en excédent migratoire et naturel, elles attirent des CSP et des classes d'âge diversifiées. Elles sont dotées d'activités industrielles importantes mais d'activités résidentielles un peu inférieures à la moyenne. Si le taux de chômage y est faible et la qualification des actifs élevée, nombre d'entre eux travaillent hors de la commune.
- Les campagnes densifiées du littoral et des vallées à forte croissance résidentielle et à forte économie résidentielle (5 M d'habitants, 2 535 communes, 40 500 km²) connaissent une croissance démographique nourrie surtout par l'arrivée de populations de tous âges et de toutes CSP. L'accès aux services est aisé. Malgré la qualification des actifs et la croissance de l'emploi, notamment dans le secteur résidentiel et le tourisme, le taux de chômage est élevé.

Les campagnes agricoles et industrielles comptent 5,5 millions d'habitants et 10 523 communes sur un espace de 140 000 km². Si la situation démographique et

⁵⁷ INRA *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030* : op. cit. p. 20 et 21.

⁵⁸ Ce point reprend en le résumant la typologie présentée par la DATAR dans *Territoires en mouvement*, hiver 2012.

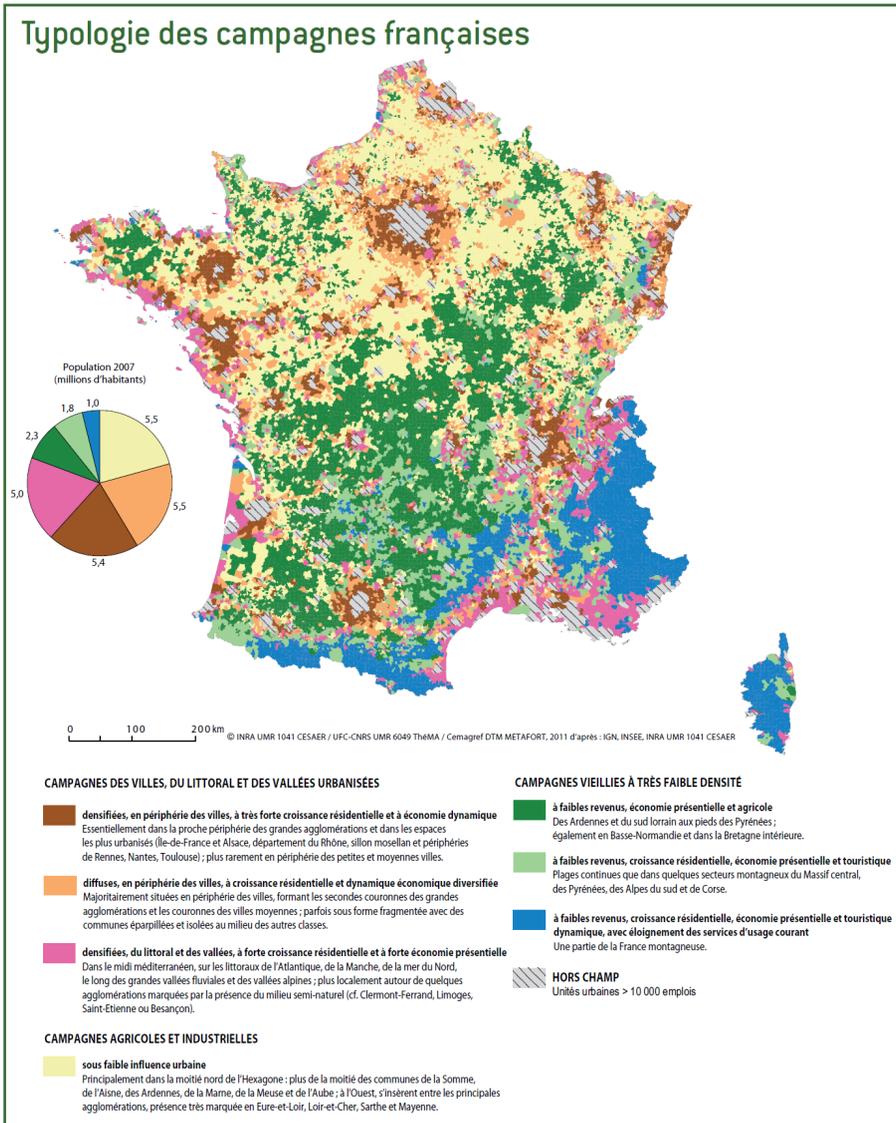
économique de ces communes est contrastée, leur densité est faible et la population y est en général jeune et en accroissement grâce à un excédent du solde naturel et du solde migratoire. La qualification des actifs est en général peu élevée, la croissance des emplois faible et le taux de chômage important. Les activités industrielles prédominent, avec une sphère agricole et agroalimentaire affirmée. L'accès aux services et aux commerces est bon malgré des revenus des habitants légèrement inférieurs à la moyenne nationale.

Les campagnes vieilles et à très faible densité (5,2 millions d'habitants, 12 884 communes sur plus de 225 000 km²), éloignées de l'influence des grandes agglomérations, peu artificialisées et très peu denses, connaissent un brassage de population et parfois un regain démographique mais un fort vieillissement, ainsi qu'un niveau de revenus et une accessibilité des services inférieurs à la moyenne métropolitaine. Trois sous-catégories composent ce groupe :

- Les campagnes à faibles revenus, économie présentielle et agricole (2,3 M d'habitants, 7 222 communes, près de 120 000 km²) connaissent pour plus de la moitié d'entre elles un accroissement démographique lié en général à l'excédent migratoire (les arrivées d'employés, d'ouvriers et de séniors l'emportent sur les départs de catégories supérieures et d'actifs avec enfants). Mais des communes perdent des habitants par déficit naturel. Les secteurs agricole et agroalimentaire représentent un emploi sur quatre. Le taux d'emploi augmente mais reste inférieur à la moyenne, au contraire des taux de chômage et d'emploi à temps partiel qui excèdent légèrement la moyenne.
- Les campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique (1,8 M d'habitants, 3528 communes, 55 600 km²) Les trois quarts de ces communes voient augmenter leur population grâce à « *un excédent migratoire auquel est souvent associé un solde naturel positif* ». Nombre de communes voient toutefois leur vieillissement accentué par l'arrivée de séniors. L'économie est marquée par les emplois résidentiels, agricoles, agro-alimentaires et touristiques. Croissance des emplois et qualification des actifs sont dans la moyenne mais le taux de chômage et la part du temps partiel sont très importants. Prairies et forêts prédominent.
- Les campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et tourisme dynamique, avec éloignement des services d'usage courant (1 M d'habitants, 2134 communes, 51 300 km²), correspondent à des espaces souvent montagneux et difficiles d'accès. Leur vieillissement est sensible, même si 80 % de ces communes voient croître leur population du fait d'un excédent migratoire parfois combiné avec un solde naturel positif. Sphère présentielle et tourisme, développés, ainsi que le niveau de qualification des actifs, favorisent la forte croissance de l'emploi, mais chômage et temps partiels sont importants⁵⁹.

59 Cf. DATAR *Territoires en mouvement*, Hiver 2012, p. 6 à 9.

Carte 3 : Typologie des campagnes françaises



Source : DATAR, *Territoires en mouvement* n°7, 2012.

Ainsi, les espaces ruraux couvrent en France une part très importante du territoire, connaissent des évolutions importantes et voient notamment dans l'ensemble leur population s'accroître, principalement du fait d'un solde migratoire positif par arrivée de populations venues des villes, mais **présentent une très grande diversité, ce qui complique l'analyse et rend peu opératoire tout discours général sur leur situation**. C'est la raison pour laquelle, dans son avis sur *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguerie, le CESE soulignait la nécessité d'établir de manière régulière, aux divers niveaux de collectivités,

« un diagnostic territorial global et prospectif faisant apparaître forces, difficultés et cumuls d'inégalités ».

Ce diagnostic fin est d'autant plus indispensable que la délimitation des espaces ruraux varie de manière non négligeable selon les typologies et les critères retenus : les campagnes françaises concernent ainsi selon la « typologie européenne élargie » 33 000 communes et 22,6 millions d'habitants, mais près de 34 000 communes où résident 27 millions d'habitants d'après la typologie 2012 de la DATAR, estimation reprise par Sylvia Pinel, ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité lors de la conclusion des Assises de la Ruralité⁶⁰. Les différences entre les résultats de ces deux typologies sont plus marquées pour ce qui concerne, au sein de ces espaces ruraux, les **espaces ruraux de très faible densité** : ceux-ci concernent en effet selon la DATAR près de 13 000 communes, 42 % du territoire et 5,2 millions d'habitants, mais 13 000 communes et 2,6 millions d'habitants selon la typologie européenne enrichie par les travaux de l'INSEE, ce dernier ordre de grandeur ayant été repris par Alain Bertrand, sénateur de Lozère, dans son rapport sur *L'Hyper ruralité*⁶¹.

De même, les différents indicateurs utilisés pour approcher certains aspects de la ruralité ne reprennent pas exactement les mêmes seuils pour la définir.

Enfin, les caractéristiques d'un espace évoluent : des communes rurales, notamment situées en périphérie des villes, peuvent être absorbées par l'agglomération et connaître une urbanisation et une densification qui peuvent remettre en cause son caractère rural.

Un élément commun à la plupart des territoires ruraux est toutefois constitué par l'influence des villes et les relations plus ou moins étroites que les espaces ruraux entretiennent avec elles : avec les métropoles, d'une part, notamment pour l'accès à certains services spécifiques (par exemple Centres hospitaliers régionaux ou structures d'enseignement supérieur), ainsi que pour des relations pendulaires domicile travail, mais aussi, de manière plus diversifiée, avec les villes petites et moyennes.

L'INSEE identifie, parmi les aires urbaines qui polarisent l'emploi, douze aires dites « métropolitaines » (Paris, Lyon, Marseille, Toulouse, Nice, Bordeaux, Nantes, Strasbourg, Rennes, Grenoble et Montpellier) accueillant chacune plus de 500 000 habitants et au moins 20 000 cadres des fonctions dites « métropolitaines ». À l'exception de Paris, ces aires métropolitaines se situent pour la plupart en périphérie du territoire national. 29 autres aires urbaines sont par ailleurs qualifiées de « grandes aires » par l'INSEE car elles ont plus de 200 000 habitants. Les espaces ruraux entretiennent avec ces grandes villes des échanges croissants, en particulier pour les campagnes périurbaines proches de métropoles ou plus éloignées sur le plan géographique mais bien desservies.

Importent également pour les espaces ruraux, et notamment pour les plus reculés d'entre eux, les villes intermédiaires, qui offrent une gamme diversifiée et complémentaire de services tertiaires traditionnels pour les particuliers et pour les entreprises, mais aussi les petites villes et les bourgs-centres, qui forment le cas échéant avec les villes intermédiaires des réseaux de villes et contribuent ainsi à structurer le territoire.

60 *Nos ruralités, une chance pour la France : Comité interministériel aux ruralités* du 13 mars 2015, p. 5. Les communes rurales ainsi comptabilisées couvrent près de 90 % du territoire de la France métropolitaine.

61 *Rapport Hyper-ruralité*, établi par Alain Bertrand, sénateur de Lozère (2014), p. 7.

Des espaces ruraux divers par leur économie

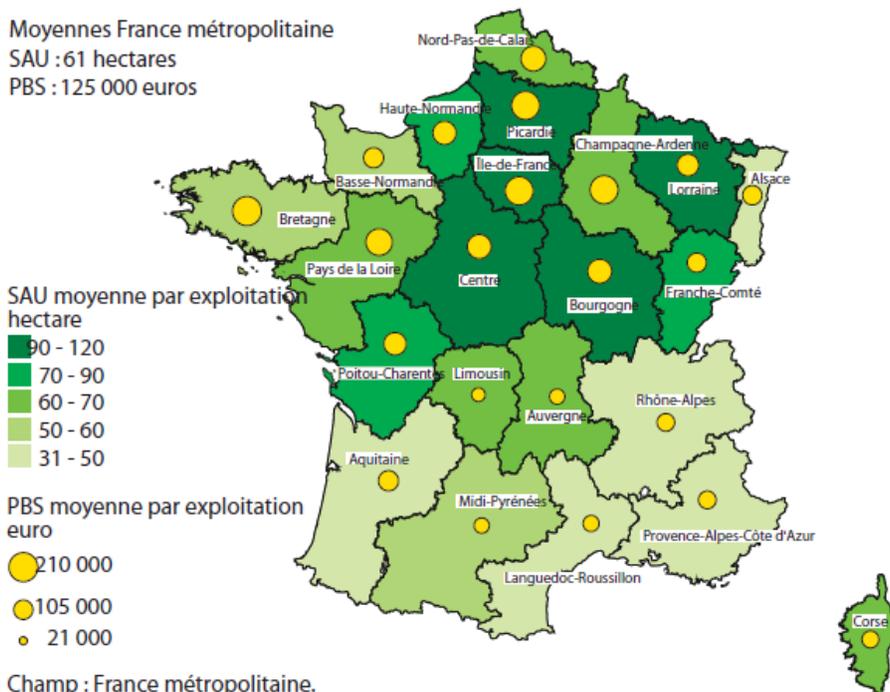
Une grande diversité économique des campagnes

Une importance particulière de l'agriculture et de la mise en valeur des espaces naturels

☐ L'agriculture reste un acteur essentiel des campagnes

Les territoires ruraux français restent fortement structurés par les activités agricoles. En 2013, la Surface agricole utile (SAU) représentait 27 620 000 hectares, soit près de la moitié du territoire national, ce qui place la France en tête des pays européens en termes de SAU, avec 16 % des terres agricoles européennes⁶². À cette même date, les sols cultivés occupaient 36 % du territoire métropolitain. Cette répartition s'effectue schématiquement selon « *un partage entre une ligne Bordeaux-Nancy avec une France plus agricole au Nord et une France du Sud regroupant les massifs montagneux et la plupart des zones agricoles défavorisées* »⁶³.

Carte 4 : Superficie agricole utilisée et production brute standard moyennes par exploitation en 2013



Source : SSP - Agreste - Enquête sur la structure des exploitations agricoles 2013

62 Source : Agreste.

63 Sénat, *Le nouvel espace rural français*, op. cit. (2008).

Bien que le nombre d'agriculteurs ait connu une réduction progressive, on comptabilisait toujours, en 2013, 900 000 emplois de façons régulières, soit 730 milliers d'Unités de travail annuelles (UTA)⁶⁴, dans 450 000 exploitations.

« En termes d'emploi, en 2010, la population active agricole était de 970 000 personnes, soit environ 3 % de la population active totale. () Concernant l'origine de la main d'œuvre agricole, il s'agit majoritairement de chefs d'exploitation et coexploitants, puisqu'ils représentent 603 900 des quelques 966 000 personnes employées dans l'agriculture. À ceux-ci viennent s'ajouter plus de 200 000 membres de la famille des chefs d'exploitation (conjoint, aide familial...) qui participent aux activités agricoles de manière exclusive ou en complément d'une autre activité. Au total, cette main d'œuvre non salariée constitue 84 % des actifs permanents. Le complément est apporté par 154 900 salariés permanents. Par ailleurs, des travailleurs saisonniers ou occasionnels (77 000 ETP en 2012 selon la MSA) apportent un renfort pour des travaux ponctuels (cueillette ou vendanges par exemple) »⁶⁵.

Carte 5 : Part des exploitations de moins de 20 ha et de 100 ha et plus au niveau régional

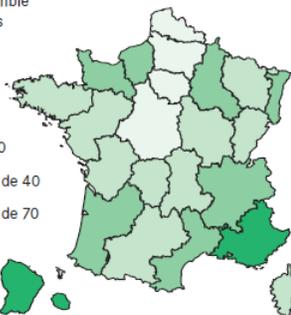
Exploitations de moins de 20 ha

Part dans l'ensemble des exploitations

France : 45,7 %

Part en %

- Moins de 30
- 30 à moins de 40
- 40 à moins de 70
- 70 et plus



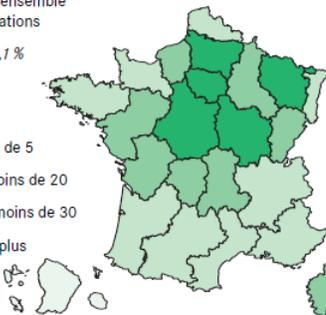
Exploitations de 100 ha et plus

Part dans l'ensemble des exploitations

France : 18,1 %

Part en %

- Moins de 5
- 5 à moins de 20
- 20 à moins de 30
- 30 et plus



Source : Agreste - Recensement agricole 2010

Source : Agreste

Les conditions de production de l'agriculture ont connu également une très forte évolution durant ces 30 dernières années, notamment en ce qui concerne le nombre d'exploitations, qui a subi une diminution importante, passant de 1,2 million à 450 000 durant la période 1979-2013. En revanche, les exploitations agricoles ont vu leur superficie augmenter. Si, en 1979, 88 % des exploitations étaient de petites tailles (- 50 ha), les exploitations moyennes (de 50 à 100 ha) constituaient 9 % du parc et les grandes exploitations (+ de 100 ha), seulement 3 %. En 2013, la superficie agricole moyenne des exploitations métropolitaines étaient de 61 ha : les petites exploitations représentant 60 % du parc, dont 25 % de très petites exploitations (-5 ha), les moyennes exploitations 20 % et les grandes exploitations 20 % également.

64 Le volume de travail utilisé par les exploitations agricoles est exprimé en unité de travail annuel. Il s'agit d'une mesure en équivalent temps plein de l'ensemble du travail sur une exploitation.

65 CESE, avis *L'agriculture familiale* (2014), op. cit. p. 17.

Le critère de la superficie agricole ne permet cependant pas d'estimer la réalité de l'importance des exploitations, notamment en ce qui concerne les productions hors sols, pour lesquelles peut être générée sur une petite surface une production importante en valeur. Ceci est notamment le cas pour les vignobles et le maraîchage, par exemple.

Les surfaces agricoles et les cheptels sont également valorisés selon des coefficients permettant le calcul de leur Production brute standard (PBS), c'est-à-dire le « *potentiel de production de l'exploitation compte tenu de ses structures productives* »⁶⁶. Ainsi, d'un point de vue économique, les exploitations dont la production (PBS) est inférieure à 25 000 € représentent un tiers des exploitations et les deux autres tiers sont constitués par des exploitations moyennes (de 25 000 à 100 000 €) et grandes (plus de 100 000 €). Les moyennes et grandes exploitations représentent 97 % du potentiel productif agricole français⁶⁷.

Les activités les moins liées au sol, comme l'élevage porcin et avicole ou le maraîchage, sont celles qui ont le potentiel de production le plus élevé et à l'inverse, les activités les plus extensives, comme l'élevage bovin et ovin, ont un potentiel de production plus faible⁶⁸.

Depuis une cinquantaine d'années, malgré une volonté de diversification de certaines exploitations agricoles, on assiste également à une spécialisation des exploitations qui consacrent au moins deux tiers de leurs capacités de production à un type de production. Comme le note l'avis du CESE sur *L'agriculture familiale* : « *cette spécialisation des exploitations s'est traduite au niveau régional en fonction des caractéristiques agronomiques des territoires (grandes cultures dans les plaines et élevage en zones de montagne ou de piémont), ainsi que par la proximité de débouchés commerciaux (maraîchage en zones périurbaines) ou encore de la constitution de filières intégrées de transformation aval (agroalimentaire dans l'Ouest)* »⁶⁹. Ce phénomène s'observe dans l'ensemble des productions, en dehors de la production légumière. En 2013, 27 % des moyennes et grandes exploitations sont spécialisées dans l'élevage bovin, 26 % en grande culture et 15 % en viticulture.

Par ailleurs, la superficie agricole utilisée a connu une baisse conséquente de 6 millions d'hectares depuis l'après-guerre, dont 2,8 millions entre 1980 et 2010. Conjointement à cette réduction de la SAU, les terres ont été redistribuées au profit des cultures les plus rentables. Ainsi, la superficie des grandes cultures a fortement augmenté entre 1980 et 2000 aux dépens des cultures fourragères dont la sole s'est réduite de 3,8 millions d'ha durant la même période. Cette réduction des soles fourragères s'est accompagnée d'une baisse du nombre de bovins et d'ovins. Le cheptel de bovins a ainsi vu sa population diminuer de 4 millions de têtes tandis que celui d'ovins se réduisait d'environ 5 millions. Les productions porcines ont pour leur part progressé grâce au modèle de production breton et la production avicole grâce au développement de la consommation française et internationale, même si ces dernières années la concurrence internationale en a fait chuter les prix. En ce qui concerne les grandes cultures, la distribution entre les différents types de culture a pour sa part fortement varié en fonction des dispositions successives de la PAC.

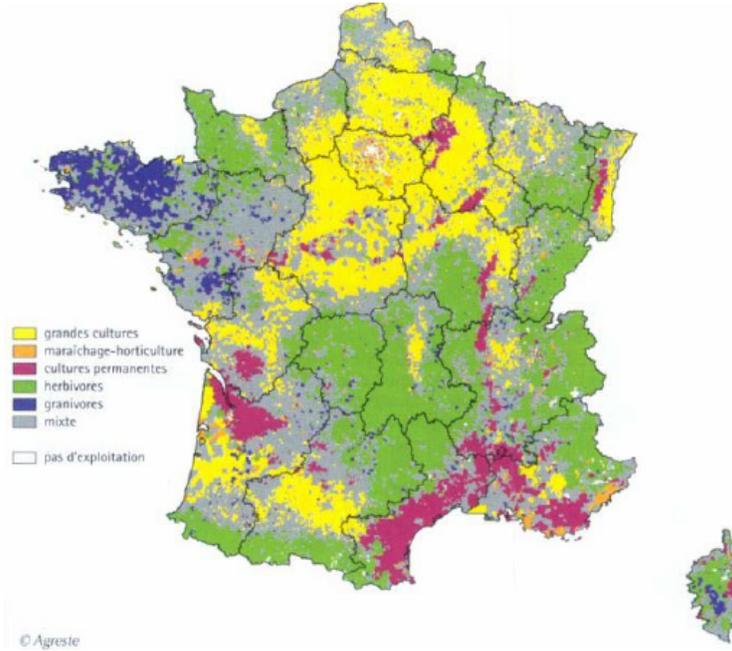
66 INSEE, Dossier *De l'exploitation familiale à l'entreprise agricole*, Pascale Pollet, *Trente ans de vie économique et sociale*, Insee références, 2014.

67 *Idem*.

68 *Idem*.

69 CESE, avis sur *L'agriculture familiale* (2014), *op.cit.*

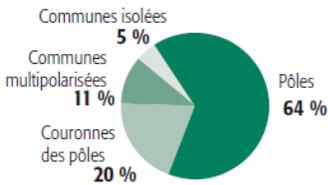
Carte 6 : Des régions agricoles spécialisées



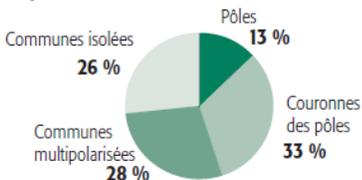
Source : Agriculture et territoires – Chambres d'agriculture, Agreste

Graphique 4 : Une population concentrée dans les pôles, une répartition des exploitations agricoles plus équilibrée sur le territoire

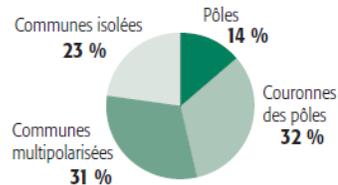
Population en 2009 : 62,5 millions d'habitants



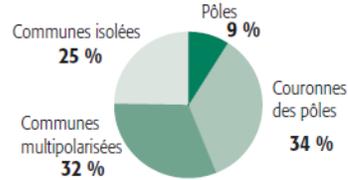
Superficie : 543 900 km² (54 millions d'hectares)



Nombre d'exploitations : 490 000



SAU : 27 millions d'hectares



Source : Agreste, Recensement agricole 2010, INSEE, zonage en aires urbaines 2010

Pour autant, bien que la SAU ait diminué, les rendements ont pour leur part augmenté durant les 30 dernières années grâce notamment au progrès de la mécanisation, aux intrants et à une sélection de plantes plus productives. Par exemple, la production de blé a augmenté de 46 % depuis 1980.

Le statut juridique des exploitations a également évolué avec une diminution progressive des exploitations individuelles. Celles-ci restent tout de même la forme la plus

importante en nombre avec 159 470 unités en 2013 et en superficie (9,06 M d'ha), suivie par les Entreprises agricoles à responsabilité limitée (EARL) avec 82 100 exploitations pour une SAU de 8,22 M d'ha et les groupements agricoles d'activité en commun (GAEC) qui totalisent 35 750 exploitations et une SAU de 5,6 M d'ha⁷⁰.

En 2010, l'Union européenne a produit 331 milliards d'euros de produits agricoles bruts (non transformés) et la France a contribué à 18,5 % de ce total avec une production qui s'élevait à 61 milliards. Globalement, la France est le premier producteur agricole européen même si cette place varie selon les productions⁷¹.

En ce qui concerne le revenu des facteurs de la branche agricole par actifs, selon l'INSEE⁷², il connaissait en 2013 une forte diminution de l'ordre de - 19,8 %, en raison de la chute des prix des grandes cultures et de la hausse des prix de consommation intermédiaires⁷³, alors qu'il était en progression, durant les trois années précédentes et retrouve le niveau de 2008, proche de celui de la moyenne du début des années 2000. La valeur de la production de la branche agricole, hors subventions, décroît quant à elle de 4,2 % par rapport à 2012 pour atteindre un montant de 72,9 Md €, la production végétale étant la plus impactée avec une baisse de 4,2 % pour une valeur de 41,9 Md€, tandis que la production animale est en légère progression (+2,1 %) pour un montant de 26,4 Md€. Quant au montant total des subventions à la branche agriculture, il continue de diminuer passant de 9,5 Md€ à 9,1 Md€. Les subventions sur les produits agricoles baissent de 1,1 Md€, les subventions d'exploitation qui sont aujourd'hui les plus importantes baissent de 3,8 % par rapport à 2012, pour un montant total de 8,1 Md€.

Enfin, en termes de commerce extérieur, l'excédent pour les produits agricoles bruts français atteignait en 2013 4,3 Md€, auxquels on peut ajouter 6,4 Md€ pour les produits agricoles transformés.

Une forêt française insuffisamment valorisée

La forêt française métropolitaine recouvre actuellement 16,5 millions d'hectares, superficie en forte progression à partir de 1850. Depuis 1980, cette progression, constante, atteint environ 0,6 % par an. Le taux de boisement moyen de la France métropolitaine est de 30 %, mais il varie fortement suivant les départements, allant de 5 % dans la Manche jusqu'à 67 % pour la Corse du Sud. L'extension actuelle de la superficie forestière se situe principalement autour du grand arc méditerranéen et en Corse, ainsi qu'en Bretagne et en Pays-de-la-Loire⁷⁴. Même s'il existe des bois dans les villes et parfois dans les grandes agglomérations, ces taux de boisement sont en général plus élevés dans les communes rurales.

La forêt métropolitaine est caractérisée par une grande variété d'essences, avec une forte proportion de feuillus (65), notamment en zones de plaine et de piémont. Les résineux marquent les zones de montagne, à l'exception du massif landais qui est dominé par le pin maritime.

⁷⁰ Enquête sur la structure des exploitations agricoles en 2013, *Agreste Primeur*, juin 2015.

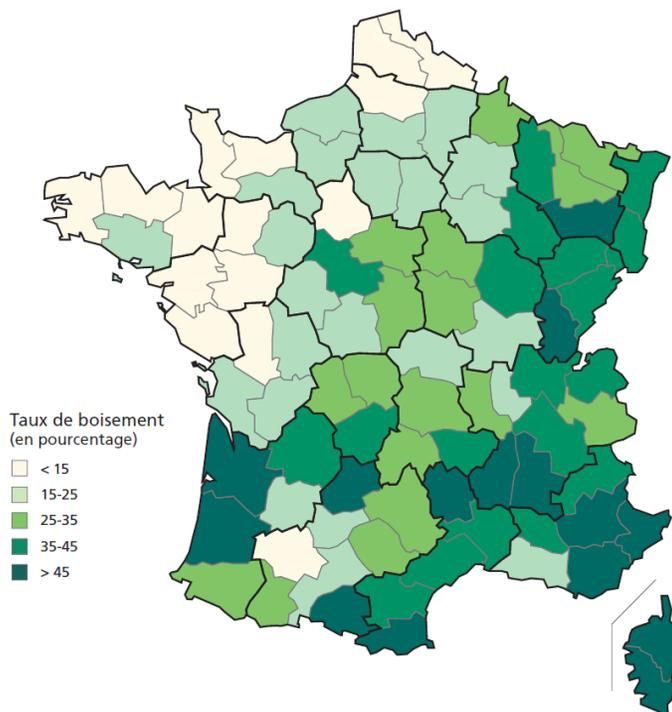
⁷¹ *INSEE Première*, « L'agriculture en 2013 en France et en Europe », juillet 2014.

⁷² *Idem*.

⁷³ Les consommations intermédiaires correspondent aux biens et services qui entrent dans le processus de production.

⁷⁴ Source : IGN, campagnes 2009 à 2013.

Carte 7 : Taux de boisement par département en 2013



Source : *Mémento de la forêt française 2014*, IGN.

La forêt privée représente 75 % de la surface forestière, soit 12,1 M d'ha. Les forêts domaniales, c'est-à-dire appartenant à l'État, rassemblent 9 % de la surface forestière métropolitaine, le reste étant occupé par les autres forêts publiques, communales pour la plupart. La forêt privée représente plus de 80 % de la superficie forestière dans le sud et l'ouest de la France. Les forêts communales et domaniales sont importantes dans l'Est (Alsace, Lorraine, Bourgogne, Franche-Comté...) et rares dans l'Ouest pour des raisons historiques. Les forêts domaniales sont bien représentées dans le grand quart nord-est de la France. La gestion des forêts publiques est assurée par l'ONF tandis que les forêts privées sont gérées soit directement par les propriétaires forestiers, soit *via* des coopératives forestières ou par des experts forestiers agréés. On peut noter également l'intervention d'autres acteurs comme les Entreprises de travaux sylvicoles (ETS) pour l'entretien des forêts, les Entreprises de travaux forestiers (ETF) pour l'exploitation du bois, les exploitants forestiers...

La loi de 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a réaffirmé le principe de multifonctionnalité de la forêt française même si son premier objet reste la production de bois. Ainsi, le volume de bois sur pied de la forêt française métropolitaine est de 2,6 milliards de m³ en 2014, dont environ les trois-quarts produits dans les forêts privées. Les forêts accueillent également une grande richesse en termes de biodiversité et participent à la protection des écosystèmes : protection des sols, assainissement des eaux, ainsi qu'à la captation et au stockage du carbone (lutte contre le réchauffement climatique). Les forêts françaises sont aussi des lieux de production de semences ou de végétaux utilisés en pharmacologie et en cosmétologie. Les forêts françaises, en particulier publiques, jouent un rôle important en matière d'accueil du public et de tourisme. Enfin, les espaces forestiers

permettent la pratique d'activités de pleine nature (chasse, cueillette, promenade, sports), qui peuvent représenter une source de revenus importante pour les territoires ruraux concernés et participer à leur attractivité, notamment touristique.

Afin d'assurer une gestion durable des forêts, des règles spécifiques ont été créées pour les forêts privées : plan simple de gestion, règlement type de gestion et, dans une moindre mesure, code de bonnes pratiques sylvicoles. Ces instruments permettent un accès aux aides publiques, ainsi qu'à des avantages fiscaux. Par ailleurs, de nombreuses exigences encadrent la gestion des forêts. Il faut en particulier veiller à son renouvellement par anticipation car, en fonction des essences, les arbres ne parviennent pas à maturité avant 30 à 200 ans. En France, 95 000 hectares de forêts sont renouvelés chaque année, soit 0,6 % de la superficie totale des forêts, aux deux-tiers par régénération et pour un tiers (résineux notamment) par replantation. Comme le note l'avis sur *La valorisation de la forêt française* : « La forte baisse des replantations depuis une quinzaine d'années, au-delà des difficultés économiques qu'elle génère pour les pépinières forestières, est préoccupante pour les résineux, principale demande du marché, sans doute appelée à s'accroître encore »⁷⁵. Le volume annuel des prélèvements s'élève pour la France à 41,4 millions de mètres cubes (Mm³) en moyenne sur les années 2005-2013. Les prélèvements les plus importants s'effectuent dans le Nord-Est, avec 35 % des prélèvements nationaux. Les prélèvements pour autoconsommation, notamment en matière de chauffage, sont difficiles à quantifier mais on les estime à environ 20 Mm³ par an. La production annuelle moyenne est de 5,8 m³/ha/an sur l'ensemble de la France. La valeur finale des produits de l'exploitation forestière est d'environ 1,5 milliard d'euros dont 78 % pour le bois d'œuvre, 16 % pour le bois d'industrie et 6 % pour le bois énergie commercialisé.

La première transformation du bois est effectuée essentiellement par les scieries, implantées sauf exception dans les zones rurales. Ces dernières traitent le bois brut sous forme de grumes pour des entreprises qui le valoriseront par la fabrication de produits finis. En 2010, la France se situait au 5^{ème} rang européen en termes de production des industries du sciage. La deuxième transformation effectuée par les entreprises du secteur dépend de la nature et du format du bois : pour les essences les plus nobles, celui-ci peut être valorisé dans une large gamme allant de la fabrication de meuble à la production immobilière, la fabrication de parquets ou l'élaboration de panneaux ou de contreplaqué. Le bois d'industrie pour sa part sert notamment pour les emballages et l'élaboration, par trituration, de pâtes à papier ou à carton, ainsi que de cellulose destinée à la « chimie verte ». Enfin, les volumes de bois énergie consommés représentent presque 50 % de la consommation primaire d'énergies en France, soit environ 6 % de la consommation primaire d'énergie en 2013. Il est à noter que sa part dans la production d'électricité reste pour l'instant très faible.

La filière bois/forêts emploie une main-d'œuvre importante avec environ 450 000 emplois, pour la plupart dans l'industrie de seconde transformation : 30 % pour la construction (charpentes, aménagement intérieur...), 8 % pour la gestion et l'exploitation forestière, 6 % pour l'énergie. L'industrie de première transformation (scieries) n'emploie que 2 % des effectifs de la filière.

Diverses études indiquent que les métiers du secteur (sylviculture, exploitation forestière et première transformation) présentent une importante pénibilité, ainsi qu'un taux élevé de maladies professionnelles. De plus, celui-ci propose le salaire minimal moyen le plus faible de toutes les branches agricoles. L'avis du CESE sur *La valorisation de la forêt française*

⁷⁵ CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile (2012), p. 10.

notait à ce titre que « *ce manque de reconnaissance, y compris financière, des professions forestières explique sans doute pourquoi, alors que les métiers de la nature et de l'environnement rencontrent de plus en plus de succès auprès des jeunes, on observe des difficultés croissantes de recrutement de salariés bien formés, de fidélisation et de maintien dans l'emploi pour la plupart des métiers de l'exploitation forestière et de la transformation du bois* »⁷⁶.

La filière bois/forêts rencontre actuellement, en dépit de ses atouts (grande variété d'essences, superficie importante...), de grandes difficultés, qui se traduisent par un fort déficit de sa balance commerciale (environ 6 Md€), la France exportant surtout des bois bruts à faible valeur ajoutée et important des produits finis. Une des raisons de ce manque de compétitivité réside dans le morcellement des forêts privées (trois-quarts des 3,5 M de propriétaires possèdent moins de 4 ha) et leur sous-exploitation. Par ailleurs, alors que les marchés recherchent principalement des résineux, la production française est actuellement constituée majoritairement de feuillus. Enfin, le régime fiscal n'incite pas particulièrement les propriétaires à investir pour augmenter leur production de bois mais favorise une gestion patrimoniale. Comme l'indique l'avis sur *La valorisation de la forêt française* : « *le principal point faible de la forêt privée est qu'elle ne constitue pas un véritable secteur d'activité économique organisé comme tel et que les propriétaires, dans leur grande majorité, n'ont pas pris conscience qu'ils constituent le premier échelon d'une filière importante* ». On assiste à une disparition progressive de nombreuses entreprises du secteur, en particulier de la première transformation, faute d'une compétitivité suffisante face à ses concurrents européens. Ces disparitions peuvent fragiliser l'économie des petites communes rurales, en particulier isolées, pour lesquelles l'exploitation du bois constitue une activité très importante.

Des activités industrielles notables et un artisanat dynamique

Des activités industrielles notables

La présence d'activités industrielles dans les espaces ruraux est ancienne : des industries telles que le travail du bois, du textile ou des peaux se sont, dès le XIX^{ème} siècle, développées dans beaucoup de communes rurales en profitant de l'abondance de la main d'œuvre locale et de la proximité des matières premières. Cela a aussi été le cas d'entreprises métallurgiques, tirant parti de la présence locale de minerais et utilisant comme source d'énergie le charbon ou l'énergie hydroélectrique, mais aussi d'une activité comme l'horlogerie en Franche-Comté, par exemple.

Dans les années soixante/soixante-dix, la concentration industrielle, la concurrence internationale et les délocalisations ont entraîné la fragilisation ou la disparition de PME industrielles implantées notamment dans la ruralité, en particulier dans des secteurs tels que le textile, l'habillement, le cuir et les chaussures. La politique de la DATAR visant à favoriser, dans une logique d'aménagement du territoire, la déconcentration d'entreprises en province pour limiter l'hypertrophie de la région parisienne a notamment bénéficié à l'Ouest et au Sud-Ouest. Ce mouvement s'opère toutefois souvent au profit d'agglomérations et de villes moyennes, même si, en Bretagne par exemple, il concerne notamment des petites villes ou des communes rurales. De ce fait, dans une grande partie des espaces ruraux, « *le bilan des arrivées ne compense pas celui des fermetures (et) cette phase de restructuration/concentration induit une plus grande dépendance des espaces ruraux vis-à-vis de l'extérieur* »⁷⁷.

⁷⁶ CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, op. cit. p. 11.

⁷⁷ *Géographie rurale : la ruralité en France*, d'Yves Jean et Michel Périgord, Armand Colin 2014, p. 88.

Dans certains territoires ruraux, le dynamisme propre d'un tissu local de PME favorise toutefois le développement endogène d'activités industrielles selon un modèle proche de celui des districts industriels de la « troisième Italie », notamment dans le Choletais, les Monts du Lyonnais ou le Jura (Oyonnax) avec la plasturgie.

Si les avantages comparatifs des espaces ruraux étaient, jusque dans les années 1980, traditionnellement constitués par la disponibilité de la main d'œuvre et par des niveaux de salaires relativement faibles, c'est moins le cas aujourd'hui : l'accent est davantage mis sur l'existence ou l'absence de savoir-faire locaux, de réseaux de compétences, l'accessibilité physique et numérique, avec notamment les possibilités offertes par les nouvelles technologies de communication. Les chefs d'entreprises prennent aussi en compte dans leurs décisions d'implantation, de maintien ou d'extension d'activités les avantages comparatifs que peuvent constituer, par rapport à l'urbain pour le rural, une certaine qualité de vie, ainsi que des relations interentreprises collaboratives fondées sur la confiance.

Certes, la crise économique a, depuis 2008, impacté très fortement les activités et les emplois industriels : selon l'INSEE, « entre 2006 et 2011, d'après le recensement, l'industrie a perdu 11,3 % de ses emplois en France métropolitaine »⁷⁸. Mais la présence des activités industrielles n'en reste pas moins forte dans beaucoup d'espaces ruraux.

Ainsi, « En 2009, l'espace rural est plus industriel et ouvrier, qu'agricole et paysan. L'emploi industriel dans les bassins de vie ruraux est deux fois plus important que l'emploi agricole et l'emploi agroalimentaire additionnés. Les ouvriers dépassent, dans un quart des bassins, 40 % du total des emplois »⁷⁹.

De ce fait, les emplois d'ouvriers sont fortement représentés dans les « petites aires et les communes isolées », qui, dans la nomenclature des zones d'emploi de l'INSEE, correspond peu ou prou à la notion d'espaces ruraux : près de 24 % des emplois d'ouvriers qualifiés et 28 % des emplois d'ouvriers peu qualifiés de France métropolitaine y sont localisés en 2010, cette surreprésentation des ouvriers industriels étant marquée dans les parties nord et ouest de la France⁸⁰.

Les Industries agroalimentaires, particulièrement développées dans les espaces ruraux du fait de la proximité des matières premières, mais aussi de l'histoire, constituent à cet égard un exemple emblématique.

L'importance de l'agroalimentaire

Les industries agroalimentaires (IAA) sont définies par leur situation à la confluence des activités agricoles en amont et de la grande distribution en aval. La nomenclature nationale d'activité de l'INSEE divise la filière en deux grandes catégories : industries alimentaires, elle-même subdivisée en 9 classes, et fabrication de boisson. Elles représentent des enjeux majeurs à l'échelle nationale et pour les territoires ruraux, tant en matière économique que pour des raisons sanitaires et environnementales

Elles représentaient en 2012 un total 425 000 salariés, soit 14,5 % du total de l'industrie manufacturière française, répartis dans 15 788 entreprises⁸¹. Cette filière contribue à

78 INSEE Première n°1503, « En matière d'emploi, les métropoles ont davantage résisté à la crise », de Marianne Borzic et Thomas Le Jeannic (juin 2014), p. 2.

79 Géographie rurale : la ruralité en France, op. cit. p. 87.

80 INSEE Première n°1478, « Les métiers et leurs territoires », Jean-Michel Floch et Frédéric Lainé, (décembre 2013), p. 2, source INSEE recensement de la population 2010, lieu de travail.

81 Panorama 2014 des industries agroalimentaires, ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

18,5 % du chiffre d'affaires et à 14,7 % de la valeur ajoutée de l'ensemble du secteur de la transformation. Au total, le chiffre d'affaires des IAA atteignaient en 2012 165 Md€ pour une valeur ajoutée de 31,5 Md€. Le secteur des IAA présente donc des enjeux majeurs pour l'économie française : à titre de comparaison, en 2009, les effectifs des IAA en France sont 1,7 fois plus importants que ceux de l'industrie automobile (1,6 fois pour le chiffre d'affaires), 5 fois plus importants que ceux de l'industrie chimique ou aéronautique et spatiale (respectivement 4 et 5 fois pour le chiffre d'affaires)⁸².

Par ailleurs, cette industrie est caractérisée par une très grande proportion d'établissements de moins de 10 salariés (près de 90 %) mais la valeur ajoutée est principalement créée par les entreprises de plus de 50 salariés. Ainsi, les Etablissements de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises réalisaient en 2009 55 % du chiffre d'affaires des IAA. Le chiffre d'affaires à l'export grimpe à 65 % pour les grandes entreprises et ETI.

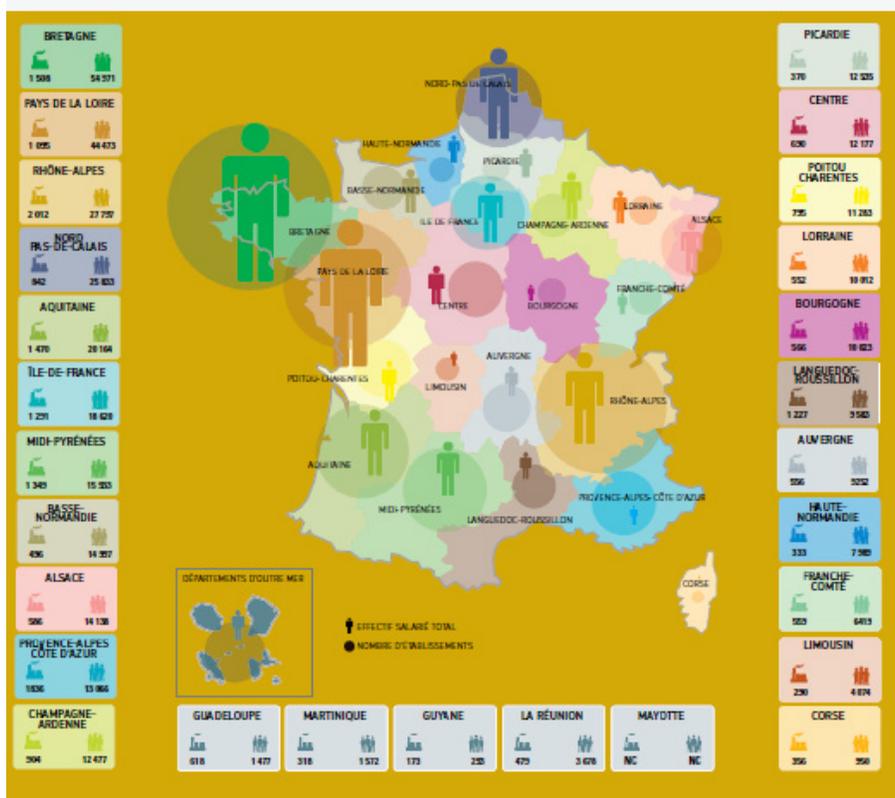
Les IAA présentent des enjeux territoriaux importants. En effet, présentes sur l'ensemble du territoire français, ces industries concentrent selon les régions entre 10,2 % (Ile-de-France) et 39,6 % (Bretagne) de l'emploi industriel⁸³. Cet ancrage territorial s'explique en partie par la capacité de la production agricole française à répondre aux besoins des industries agroalimentaires, mais est également le résultat de facteurs historiques.

Les IAA sont fortement implantées dans les régions Bretagne et Pays-de-la-Loire qui, à elle deux, représentent 23 % du total de l'emploi salarié du secteur. Au niveau départemental, les IAA représentent une part importante de l'emploi salarié industriel dans nombre de territoires ruraux pouvant atteindre jusqu'à plus de la moitié des effectifs industriels (51 % dans le département des Côtes-d'Armor, 43 % dans le Gers et en Haute-Corse ou encore près de 30 % dans le Lot-et-Garonne. De fait, ces nombreuses structures en zones rurales et l'importance qu'elles représentent en termes d'emploi construisent un véritable enjeu en termes de maillage et d'équilibre du territoire.

82 *Une stratégie publique pour les industries alimentaires*, rapport de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (2012), p. 7.

83 Données INSEE, CLAP au 31 décembre 2012.

Carte 8 : Répartition des IAA et des emplois associés dans les régions françaises



Source : Panorama des industries agroalimentaires 2014, ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation

Cette filière irrigue particulièrement les espaces ruraux. Par exemple, dans l'Ouest, et contrairement aux autres secteurs industriels, les grands établissements de la filière se situent loin des principaux pôles urbains de la région (Rennes, Brest, Vannes) et constituent souvent le socle industriel des territoires les plus ruraux. Toutefois, la répartition des établissements s'effectue selon une logique de concentration, notamment le long des axes routiers, en particulier de Vitré à Rennes et le long de la RN12 de Rennes à Brest *via* Saint-Brieuc. On retrouve aussi nombre de ces établissements dans le Morbihan et le Sud-Finistère. Les grands abattoirs de volailles sont, quant à eux, notamment implantés dans le Morbihan (Ronsard à Bignan) et les établissements de l'industrie laitière en Ile-et-Villaine (Triballat à Noyal-sur-Vilaine) et dans le Finistère (Even à Ploudaniel)⁸⁴.

Le caractère parfois quasi mono-industriel de certains bassins d'emplois peut cependant s'avérer dramatique en cas de fermeture d'usine. L'exemple récent de la fermeture de l'usine Gad, qui a entraîné la suppression de 889 emplois en grande majorité à Lampaul-Guimiliau, un bourg rural d'environ 2 000 habitants, illustre la gravité de ce problème.

⁸⁴ Source : INSEE Bretagne, Octant Info n°15, *L'implantation des grands établissements de l'industrie agroalimentaires bretonne*, 2011.

Enfin, les signes d'identification de de la qualité et de l'origine (AOP, AOC, IOP, Label Rouge...) constituent des éléments essentiels des politiques publiques en faveur des territoires et de la perennité du tissu économique local des IAA. Ils permettent de favoriser l'aménagement rural et le développement de ces territoires contribuant au maintien de la diversité des productions agricoles, ainsi qu'à la préservation de l'emploi dans les espaces ruraux en rassemblant les producteurs locaux sur des projets communs.

Un artisanat souvent dynamique

L'artisanat regroupe plus d'un million d'entreprises qui emploient plus de trois millions d'actifs et cent mille de plus chaque année, pour un chiffre d'affaires avoisinant les 300 milliards d'euros⁸⁵, avec une forte présence dans les campagnes : **31 % des entreprises d'artisanat, soit environ 300 000, sont implantées en milieu rural** ; 41 % le sont dans des unités urbaines de moins de 200 000 habitants, et 28 % dans des communes de plus de 200 000 habitants⁸⁶. Cette part des artisans implantés en milieu rural est supérieure à la part des espaces ruraux dans la population. Un rapport du CESER d'Aquitaine évoque ainsi leur implantation forte dans les « *zones rurales fragiles ou les zones péri urbaines ou péri rurales* »⁸⁷. Il ajoute que « *533 des 552 communes de la Gironde comptent au moins une entreprise artisanale* » et que « *les artisans sont au moins présents dans 80 % des communes* » des autres départements aquitains. Ce rapport fait également état d'« *un nombre significatif d'entreprises artisanales (1 sur 5 par exemple en Pyrénées-Atlantiques) implantées dans des Zones de revitalisation rurale (ZRR)* »⁸⁸. Cette forte implantation de l'artisanat dans les espaces ruraux est d'autant plus importante pour le maintien de l'activité et le développement des communes considérées que les emplois qu'il porte « *restent ancrés sur le territoire et ne sont pas délocalisables* »⁸⁹.

L'artisanat constitue également une donnée importante des politiques d'aménagement du territoire et de développement local dans la mesure où il s'agit **d'un secteur particulièrement bien structuré**, en 83 Chambres des métiers et de l'artisanat départementales, avec 17 chambres régionales. L'artisanat doit être appréhendé dans sa pluralité : recouvrant 510 activités différentes (maçonnerie, menuiserie, boucherie, micro-électronique, son et image, génie climatique, mécanique, coiffure, confection, céramique, bijouterie, arts graphiques, décoration, etc.), il comprend quatre grands secteurs : les métiers de l'alimentation, les métiers du bâtiment, les métiers de la fabrication (production et art) et enfin les métiers de service. Chacun de ces secteurs dispose d'une confédération propre⁹⁰. De plus, les 126 centres de formation d'apprentis forment chaque année 200 000 jeunes aux métiers de l'artisanat⁹¹.

La Fédération nationale des artisans et petites entreprises en milieu rural (FNAR) s'est constituée en porte-voix des artisans ruraux et se répartit en 40 unions régionales et syndicats départementaux. Elle couvre 75 départements et organise groupes de travail et commissions interprofessionnelles qui animent le secteur de l'artisanat dans le monde

85 Site internet des Chambres de métiers et de l'artisanat.

86 *Idem*.

87 CESER d'Aquitaine, « *Les espaces ruraux : une chance pour l'Aquitaine. Evolution et perspectives* », rapporté par Philippe Cruege (2012), p. 66.

88 *Idem*.

89 *Idem*, p.67.

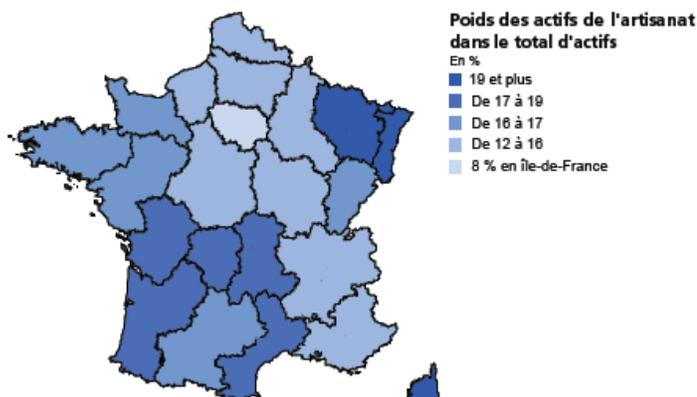
90 <http://www.artisanat.fr/Espaceartisanat/Lesmetiers/tabid/67/Default.aspx>

91 <http://www.artisanat.info/artisanat>

rural⁹². La **mise en réseau des acteurs est en effet une caractéristique** de ce secteur, acteur de proximité et fin connaisseur du tissu économique local. Francis Mathieu, Président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, regrettait de ce fait que des doublons institutionnels interviennent (au niveau des pays, des départements ou des régions) en plus de cette réticularité économique locale⁹³.

Le **poids de l'artisanat est cependant variable selon les régions**, comme l'indique la carte suivante : représentant plus de 19 % des actifs dans des régions telles que l'Alsace, la Corse et la Lorraine, le secteur de l'artisanat concerne en revanche seulement 8 % des actifs franciliens, où la densité de population et le taux d'urbanisation sont particulièrement élevés.

Carte 9 : Poids des actifs de l'artisanat par région



Lecture : le nombre d'actifs de l'artisanat de la région Rhône-Alpes représente 15 % des actifs du secteur marchand de la région.

Source : Les chiffres clés de l'artisanat, édition 2014

Des disparités territoriales sont également prégnantes concernant le nombre d'entreprises artisanales rapporté au nombre d'habitants. La carte suivante permet de remarquer que **les départements métropolitains présentant parmi les plus faibles densités de population (Lozère, Creuse, Cantal, Hautes-Alpes, Alpes de Haute-Provence)⁹⁴ figurent également parmi ceux qui présentent la plus forte densité d'entreprises artisanales (plus de 200 pour 10 000 habitants)**. À l'inverse, les départements métropolitains, excepté Paris, présentant les plus fortes densités de population (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Yvelines)⁹⁵ sont aussi parmi ceux qui présentent la plus faible densité d'entreprises artisanales. Cette tendance témoigne donc du poids et de la variété de l'artisanat dans les ruralités.

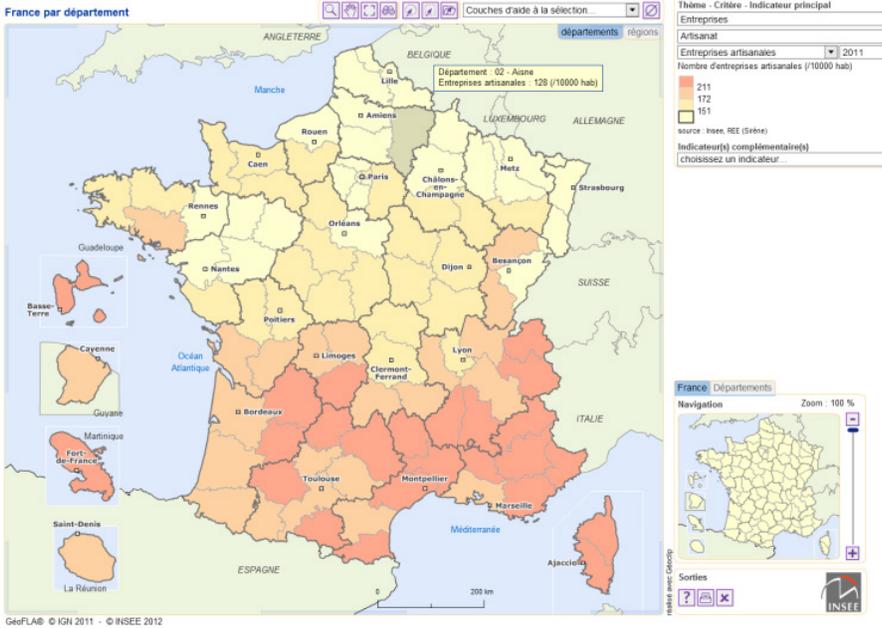
92 <http://fnar-vente-reparation-materiel-agricole-industrie.com/>

93 Audition de Francis Mathieu, Président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, le 13 mai 2015.

94 Source : INSEE, densité de population par département en 2009.

95 *Idem*.

Carte 10 : Nombre d'entreprises artisanales pour 10 000 habitants



Source : INSEE

La force de l'artisanat en milieu rural tient pour une part à la connaissance que les artisans ont de leur métier mais également à la proximité qu'ils entretiennent avec les populations, qui apprécient leur présence et leur disponibilité⁹⁶. Deux phénomènes ont favorisé ce maintien ou accroissement du nombre des entreprises artisanales dans les campagnes : d'une part, l'arrivée de nouveaux habitants, qui vient gonfler la clientèle ; d'autre part, une résilience qui semble témoigner « *de l'attachement à un certain vivre-ensemble associé au terroir local* »⁹⁷. Pour autant, l'enracinement local peut parfois compliquer pour certains artisans la transmission de leur entreprise une fois arrivés à l'âge de la retraite. Des TPE hors artisanat, et notamment des commerces, trouvent aussi parfois difficilement des repreneurs. Le renouvellement du tissu de ces petites entreprises bien enracinées localement constitue un enjeu important.

Un tertiaire important autour des services et de l'économie résidentielle

Des activités résidentielles inégalement représentées dans les espaces ruraux

Le secteur tertiaire est, de manière générale, prédominant dans l'emploi en France : en 2013, le tertiaire marchand représente 47,6 % de l'emploi total en France métropolitaine (43,5 % pour la France de province) et le tertiaire non marchand 31 % (32,6 % pour la France

⁹⁶ Cf. notion de « capital social populaire » théorisée par Jean-Noël Retière, dans « *Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire* », Politix, vol.16, n°63, p.121-143, disponible en ligne sur : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_2003_num_16_63_1295

⁹⁷ Caroline Mazaud, *Les « gars du coin », relève de l'artisanat en milieu rural*, Métropolitiques, 2013 <http://www.metropolitiques.eu/Les-gars-du-coin-releve-de-l.html>

de province)⁹⁸. **Les activités de services sont toutefois sous-représentées dans les espaces ruraux** par rapport aux zones urbaines, et en particulier aux métropoles où ces activités sont à l'inverse surreprésentées.

Les grandes villes attirent en effet davantage que les zones rurales les activités du tertiaire associées à l'industrie, comme le commerce de gros ou les services aux entreprises, la très grande majorité des établissements et des emplois relevant de ce dernier secteur étant en particulier implantée dans des pôles urbains⁹⁹. Les services supérieurs mettant en jeu des équipements lourds tels que les centres hospitaliers ou les structures d'enseignement supérieur, sont de même surreprésentés en zones denses car la population minimale qu'ils requièrent est relativement élevée.

D'autres types de services, et notamment les commerces (l'artisanat étant déjà évoqué *supra*) **sont davantage présents dans les zones rurales**. Cela dépend toutefois de la nature de leur activité : ceux qui vendent les produits de première nécessité, dont la consommation et l'achat sont fréquents, voire quasi quotidiens, maillent davantage le territoire. Une étude de l'INSEE sur la densité des commerces à la campagne et à la ville souligne ainsi que « ramené à la population, le nombre de ces magasins est beaucoup plus élevé dans l'espace à dominante rurale que dans l'espace à dominante urbaine. En 2007, il y a 8,5 boulangeries-pâtisseries pour 10 000 habitants sur l'ensemble du territoire métropolitain, 11,9 dans l'espace à dominante rurale et 7,7 dans l'espace à dominante urbaine. Les nombres de boucherie-charcuterie et d'alimentations générales-supérettes par habitant sont également beaucoup plus élevés dans l'espace à dominante rurale »¹⁰⁰. Les magasins de biens pour lesquels les achats sont moins fréquents, comme les vêtements, les chaussures ou les meubles, sont en revanche plus rares en zones rurales, car ils s'implantent de préférence dans des espaces plus denses, à la zone de chalandise plus grande.

Les services à la personne sont de même surreprésentés, toutes choses égales par ailleurs, dans les campagnes. Ainsi, selon l'INSEE, « les services à la personne contribuent plus fortement à l'emploi salarié dans les zones rurales ». Cela s'explique pour partie par la proportion relativement élevée de la population âgée dans les espaces ruraux¹⁰¹.

Une différenciation entre territoires productifs et territoires résidentiels

Dans *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses* (2008), puis dans *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale* (2012), Laurent Davezies souligne qu'à partir des années quatre-vingt, la mondialisation de l'économie et la concurrence croissante qui en résulte se sont traduites en France par une spécialisation accrue des territoires.

Il distingue d'une part des **territoires de production**, dans lesquels prédominent les emplois privés et notamment ceux axés sur la production de biens et de services exportables à l'international, dont l'archétype est selon lui constitué par l'Île-de-France. Il distingue d'autre part des territoires **centrés davantage sur la consommation et l'« économie résidentielle »**, caractérisés par une proportion élevée d'emplois publics

98 Source INSEE *Travail emploi ? Structures de l'emploi total par grand secteur d'activités*.

99 Sénat, Rapport d'information *Le nouvel espace rural français* (2008), *op. cit.*, p. 79.

100 INSEE *Le commerce en France édition 2009*, Dossier « A la campagne comme à la ville, des commerces traditionnels », de Gwennaél Solard (décembre 2009). Ce document étant antérieur à 2011, il fait référence à la typologie des aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) mise en place par l'INSEE en 2001, qui distinguait zones à dominante rurale et zones à dominante urbaine.

101 *INSEE Première* n°1461 « Les services à la personne davantage sollicités dans les zones rurales et âgées », Yves Bailleul, Gaëlle Chaillot, Isabelle Benoteau (juillet 2013).

et/ou par la présence de « *navetteurs* » (résidant dans un territoire mais travaillant dans un autre), de retraités ou de touristes. Selon lui, ces différences entre les systèmes productifs s'accompagnent d'une « *circulation invisible des richesses* » à partir des régions riches, et au premier chef de l'Île-de-France, vers d'autres régions du pays, et notamment « *les régions les moins compétitives* ». Ce phénomène résulterait pour une part des mobilités de différentes catégories de personnes entre ces divers types de territoires. Il tient d'autre part au niveau élevé de redistribution publique existant dans un pays développé comme la France, une partie des impôts et des cotisations sociales étant prélevée dans des territoires différents de ceux où ils sont dépensés.

Certaines des analyses de Laurent Davezies sur les transferts entre l'Île-de-France et les autres régions peuvent dans une certaine mesure être transposées entre les métropoles ou les grandes villes et les espaces ruraux. Il a semblé utile d'en présenter les grandes lignes, avant de voir dans quelle mesure ces principes pouvaient correspondre à une certaine réalité dans les espaces ruraux.

Laurent Davezies fonde son analyse sur l'observation de l'écart entre le PIB, d'une part, et les Revenus disponibles bruts (RDB) des ménages, d'autre part, dans les régions françaises. Il rappelle que, « *en 2006, l'Île-de-France était à l'origine de 29 % de la valeur ajoutée créée dans le pays, mais elle ne disposait que de 22 % du revenu disponible brut en France, soit un écart de 7 points de revenu national. () En revanche, toutes les autres régions sont « gagnantes » : la moitié des régions, comme l'Auvergne, la Picardie, ou le Languedoc-Roussillon, améliorent de plus de 10 % leur RDB, alors que les dix autres ont un « bénéfice » plus modeste* »¹⁰².

¹⁰² Laurent Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil (2012), p. 56 à 63.

Tableau 4 : Contribution des régions au PIB national et part du revenu des ménages (RDB) du pays en 2005

	Poids dans le PIB national (en %)	Poids dans le RDB national (en %)	Part des prestations sociales et salaires publics (estimation 2006 en %)	Var. du RDB s'il était proportionnel à la contribution au PIB national (en millions d'euros)	Var. du RDB s'il était proportionnel à la contribution au PIB national (en % du PIB)
Limousin	1,0	1,2	1,4	- 2 631	- 19,1
Auvergne	1,8	2,2	2,4	- 4 311	-17,1
Picardie	2,4	2,9	3,0	- 5 420	- 16,4
Basse-Normandie	1,9	2,3	2,5	- 3 883	- 14,9
Languedoc-Roussillon	3,2	3,8	4,2	- 6 363	- 14,5
Poitou-Charentes	2,3	2,7	3,0	- 4 540	- 14,5
Lorraine	3,1	3,6	3,8	- 5 939	- 14,3
Corse	0,4	0,4	0,5	- 708	- 14,1
Bourgogne	2,3	2,6	2,8	- 3 984	- 13,2
Franche-Comté	1,6	1,8	1,9	- 2 627	- 12,7
Centre	3,6	4,1	4,2	- 5 713	- 12,1
Aquitaine	4,6	5,0	5,2	- 4 887	- 8,4
Bretagne	4,4	4,8	5,0	- 4 561	- 8,2
Pays-de-la-Loire	5,0	5,4	5,5	- 4 286	- 6,9
Nord-Pas-de-Calais	5,2	5,5	6,2	- 3 908	- 6,1
Haute-Normandie	2,6	2,8	2,9	- 1 946	- 6,0
Alsace	2,7	2,9	2,8	- 1 945	- 5,8
Midi-Pyrénées	4,2	4,4	4,5	- 2 507	- 5,0
Champagne-Ardenne	2,0	2,0	2,2	- 861	- 3,7
Prov.-Al-Côte d'Azur	7,4	7,7	7,9	- 2 876	- 3,2
Rhône-Alpes	9,9	9,9	9,4	- 494	- 0,4
Ile-de-France	28,6	22,2	19,0	74 392	29,0
France métropolitaine	100,00	100,00	100,00	0	0
Province	71,4	77,8	81,0	- 74 392	- 8,3

Source : INSEE et Laurent Davezies, *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale* (2012)

Plus largement, en France métropolitaine, 16 grandes villes ou aires urbaines, comptent 42 % de la population, 47 % de son revenu disponible brut et « *contribuent pour 61 % de l'impôt sur le revenu, avec une économie davantage « productive » que « résidentielle »* »¹⁰³.

L'économie des zones rurales est à l'inverse fortement axée sur la réponse aux besoins des résidents. Le poids des activités de cette nature s'y est renforcé à partir des années quatre-vingt, à mesure qu'une part croissante de ces espaces connaissait un phénomène de repeuplement.

Cet écart entre le PIB et le revenu tient pour une part à des transferts monétaires privés résultant de **choix individuels de mobilités d'actifs et de retraités.**

Des « *navetteurs* » qui résident en périphérie et vont travailler en ville

Un nombre important de « *navetteurs* », au prix de trajets domicile-travail parfois longs, travaillent dans une commune et résident dans une autre. Laurent Davezies conduit là aussi son analyse à l'échelle régionale. Il montre qu'une part importante des emplois et de la valeur ajoutée de l'Île-de-France est le fait de personnes en emploi qui n'y résident pas et dont le revenu est comptabilisé et en grande partie dépensé dans d'autres régions. Ainsi, « *en 2006,*

¹⁰³ Laurent Davezies, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*, (2014) p. 120.

les actifs d'autres régions occupaient 6 % des emplois franciliens (plus de 300 000 personnes) » et de l'ordre de 6 % de la masse salariale versée en Île-de-France (soit environ 8 milliards €) est ainsi transférée vers la province. À l'inverse, 16 % des actifs de la région Picardie (« dont l'écart entre part de PIB et part de RDB est maximal ») vont par exemple travailler quotidiennement dans une autre région, et en particulier en Île-de-France. Les effets de ces mouvements pendulaires sont mesurés par Laurent Davezies entre les régions, la région étant depuis 2005 la plus petite échelle à laquelle l'INSEE mesure le PIB. Mais selon toute vraisemblance, **ces mouvements constatés à l'échelle régionale existent aussi à l'échelle locale, et notamment entre communes urbaines et communes rurales, même si l'absence de mesure du PIB à cette échelle ne permet pas d'en rendre compte de manière chiffrée.** Au cours des trente dernières années, une partie croissante de l'activité économique et des emplois s'est en effet localisée dans les villes et notamment les plus grandes d'entre elles (phénomène de métropolisation), une partie de ceux qui les occupent allant résider dans les espaces périurbains et ruraux qu'ils contribuent ainsi à repeupler, comme décrit dans le premier chapitre. L'Observatoire des territoires de la DATAR souligne ainsi dans son rapport 2011 que, **dans le rural sous influence urbaine, où réside la majorité de la population rurale, « 39 % des actifs vont travailler dans une autre aire urbaine »¹⁰⁴**. Ce phénomène joue de manière importante dans des départements « essentiellement ruraux » au sens de la typologie de l'OCDE décrite *supra*, comme le montrent les deux exemples suivants : en Corse, la ville centre d'Ajaccio concentre 90 % des 35 000 emplois de la communauté d'agglomération. En 2007, 8 500 actifs quittaient quotidiennement leur commune de résidence pour aller travailler à Ajaccio, alors que 7 % seulement de la population d'Ajaccio faisait le trajet vers le reste de la communauté de commune¹⁰⁵. Dans l'aire urbaine de La Roche-sur-Yon en Vendée, qui compte 94 000 habitants, 54 % des actifs ayant un emploi travaillent à La Roche-sur-Yon, contre seulement 21 % dans leur commune de résidence¹⁰⁶. Une partie des revenus gagnés dans les villes centres des aires urbaines est dépensée par les « navetteurs » dans ou à proximité de leur lieu de résidence, à la campagne. Cela favorise au sein de ces espaces ruraux le développement d'une économie résidentielle (développement du commerce et de services de proximité, stimulation de l'artisanat, notamment dans la construction, etc.).

Des arrivées de retraités dans le rural

Les mobilités des personnes retraitées constituent un autre vecteur de cette « circulation invisible des richesses » résultant de choix individuels des populations. Laurent Davezies met en avant ce phénomène à l'échelle régionale concernant les retraités de l'Île de France, notant que 400 000 retraités ont quitté cette région entre 1990 et 2006. Ainsi, « En 2006, l'Île-de-France comptait 13,5 % des retraités et 17,5 % des montants des pensions versées en France, pour 22,5 % des actifs occupés et 29 % du PIB national ». De manière plus générale, **des retraités quittent les métropoles et les grandes villes à l'approche de la retraite ou après celle-ci pour aller notamment résider dans des villes petites ou moyennes ou des zones rurales, souvent dans le sud de la France.** En effet, selon le rapport 2014 de l'Observatoire des territoires du CGET, « **les migrations des personnes âgées révèlent**

¹⁰⁴ Observatoire de la DATAR, rapport 2011 *Dynamique, interdépendance et cohésion des territoires*, p. 85. À l'inverse, dans le rural isolé, où ne résident que 4 % de la population rurale selon ce rapport, « 83 % des actifs travaillent en milieu rural et 53 % dans leur commune de résidence ».

¹⁰⁵ Magali Reghezza-Zitt : *La France : une géographie en mouvement*, op. cit. (2013), p. 8.

¹⁰⁶ Magali Reghezza-Zitt, *La France et ses territoires*, SEDES 2013, p. 28.

une préférence marquée pour les territoires peu denses, mais également littoraux ou méridionaux. Les centres urbains perdent davantage de résidents de plus de 65 ans qu'ils n'en attirent. De même, le quart nord-est de la France est très peu attractif pour ces populations »¹⁰⁷. Du fait de ces mouvements, une partie des cotisations des actifs travaillant dans les grandes villes perçues au titre de la retraite vient ainsi alimenter les dépenses effectuées dans les zones rurales par les retraités qui s'y sont établis. Cela opère indirectement un transfert de richesses qui stimule le développement de l'économie présente dans une partie des espaces ruraux. Ces arrivées de jeunes retraités contribuent au dynamisme associatif dans les zones rurales, certains des nouveaux arrivants s'impliquant dans les associations existantes ou choisissant d'en créer d'autres, comme le souligne l'avis du CESE *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*¹⁰⁸.

Certains de ces retraités, lorsqu'ils atteignent des âges élevés et qu'une partie d'entre eux deviennent dépendants, engendrent toutefois aussi des coûts pour les finances publiques au titre de l'APA, en même temps que de l'activité pour les services d'accueil pour les personnes âgées.

L'importance des emplois publics

La répartition des emplois publics contribue à la redistribution de la richesse entre territoires de production et territoires de consommation. Selon Laurent Davezies, la valeur ajoutée des services administrés (estimée par l'INSEE à partir des salaires des administrations) diffère en effet entre les régions : en 2008, ces services étaient à l'origine de 21 % de la valeur ajoutée totale du pays, mais de « 16 % en Île-de-France, 25 % en Nord-Pas-de-Calais, 26 % en Languedoc-Roussillon et 29 % en Limousin. Entre 2000 et 2008, ce sont ces services administrés qui ont été à l'origine d'une part importante de la croissance du PIB, pourtant ralentie, dans de nombreuses régions. Dans le Limousin, cette valeur ajoutée publique croît de 40 % quand la valeur ajoutée de l'ensemble des autres secteurs ne progresse que de 29 % (alors qu'en moyenne nationale, les progressions respectives sont de 37 % et 35 %). On compte 17 régions dans lesquelles cette valeur ajoutée publique a progressé plus rapidement que celles des autres secteurs. Ce n'est pas le cas dans seulement cinq régions : en Île-de-France (29 % et 36 %), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (38 % et 45 %), Bretagne (38 % et 40 %), Languedoc-Roussillon (44 % et 45 %) et Corse (36 % et 65 %) »¹⁰⁹.

Il est toutefois vraisemblable que ce vecteur de rééquilibrage entre les régions joue de manière moins forte dans la période récente entre espaces urbains et espaces ruraux. En effet, en raison des efforts de réduction des déficits publics engagés depuis 2008 à travers la RGPP puis la MAP, la présence de certains services de l'État dans les territoires a tendu à se rétracter au profit des chefs-lieux de région et de département, avec la fermeture ou la réduction des effectifs de sous-préfectures, mais aussi de casernes, de centres des impôts, de tribunaux, etc. Or, ces services publics contribuaient au maillage du territoire et notamment des villes moyennes et petites, qui jouent dans les espaces ruraux un rôle de pôle de relative proximité. D'autres types de services publics restent en revanche présents en milieu rural : c'est notamment le cas des écoles primaires, dont le maillage est dense, ou des centres hospitaliers, équipements lourds et de ce fait plus rares, mais qui sont en général les premiers employeurs publics dans les pôles ruraux où ils sont implantés.

¹⁰⁷ Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires du CGET, « Qualité de vie, habitants et territoires », mai 2015, p. 129.

¹⁰⁸ CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014), p.16.

¹⁰⁹ Cf. Laurent Davezies, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, (2012), p. 58 à 60.

Les collectivités territoriales disposent aussi en France de moyens humains importants, accrus avec la décentralisation. Fin 2010, ils représentaient 1 811 000 emplois (hors 65 000 emplois aidés et 45 000 emplois dits secondaires), soit une augmentation de 517 000 emplois, dont 170 000 liés à des transferts de compétences de l'État, cette dynamique bénéficiant surtout (en taux) aux intercommunalités et aux régions. Mais ces moyens humains sont assez fortement concentrés. Comme le rappelait l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguier, « peu de collectivités emploient un nombre significatif d'agents ».

Nombre de collectivités selon le nombre d'employés - part de l'emploi

Nombre d'agents	Nombre de collectivités	Part de l'emploi
Aucun agent	5 080	0 %
De 1 à 9	28 527	5,5 %
De 10 à 49	9 864	11,6 %
De 50 à 249	3 294	18,6 %
250 et plus	1 117	64,3 %

Source : DGFP

Les capacités de management public des collectivités territoriales sont ainsi concentrées aux deux tiers dans un millier de collectivités, 46 000 collectivités disposant de moyens humains beaucoup plus limités. L'effet de rééquilibrage exercé par l'emploi public entre les régions mis en évidence par Laurent Davezies joue donc selon toute probabilité à un titre moindre entre espaces urbains et espaces ruraux. C'est, comme le notait l'avis du CESE, « un facteur potentiel non négligeable d'inégalités territoriales, sauf à faire jouer d'autres mécanismes (mutualisation intercommunale de fonctions, rôle subsidiaire des services déconcentrés de l'État) » : rien n'interdit en effet à une région, par exemple, de répartir ses différents services et une partie importante de ses moyens humains entre différents pôles géographiques de son territoire, même si, dans les faits, la centralisation joue aussi souvent à l'échelon régional.

☐ Systèmes productivo-résidentiels et communauté de destins entre territoires

Ces spécialisations différenciées entre métropoles ou villes centres, d'une part, et zones périurbaines ou espaces ruraux d'autre part, et les interdépendances qui en résultent, créent selon Laurent Davezies et Magali Talandier des « systèmes productivo-résidentiels ». Il y a, non pas des « oppositions binaires entre économie productive et économie résidentielle, entre grandes régions « métropolitaines » génératrices de croissance et des régions plus « périphériques » qui se contenteraient de percevoir des flux résidentiels »¹¹⁰, et à plus petite échelle entre villes centre et espaces périurbains ou ruraux situés à leur proximité, mais des complémentarités et des relations fructueuses pour l'une et l'autre des deux parties. Comme le notait Magali Talandier en audition, il n'existe pas une opposition, mais une « **communauté de destins** » entre villes centre et espaces ruraux situés dans leur relative proximité. Le développement territorial entre ces deux types d'espaces est en quelque sorte un « sport d'équipe » : « on gagne ensemble ou on perd ensemble ». Et la relation entretenue n'est pas univoque : la qualité du cadre de vie contribue de manière importante à l'attractivité d'un espace pour

¹¹⁰ Laurent Davezies et Magali Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : territoires productifs territoires résidentiels : quelles interactions ?*, CGET, collection Travaux n°19, La documentation française (2014).

attirer les entreprises et les salariés les plus qualifiés, l'attractivité des espaces ruraux, les aménités dont ils disposent, contribuent de manière positive à celle des métropoles et des villes centres dont ils sont proches.

Le tourisme, vecteur de développement « présentiel » pour nombre de territoires ruraux

Un tourisme concentré

Une attractivité touristique de la France qui bénéficie au développement des territoires ruraux

Les dépenses des touristes et excursionnistes français et étrangers dans notre pays ont atteint 157 milliards € en 2013, soit 7,4 % du PIB français, contre 7,1 % en 2010¹¹¹. Parmi ces dépenses, les deux tiers sont réalisés par les touristes résidant en France et un tiers par les non-résidents. La France est en effet selon l'Organisation mondiale du tourisme, avec 84,7 millions d'arrivées de touristes internationaux sur son territoire en 2013, la première destination au monde au regard de ce critère, et les Français effectuent en 2013 près de 90 % de leurs voyages pour motifs personnels en France métropolitaine¹¹².

Le tourisme est fortement concentré : selon la DGE, en France métropolitaine, la consommation touristique bénéficie pour moitié à trois régions : l'Île-de-France (à hauteur de 39 Md€, soit un quart à elle seule), ainsi que Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, qui perçoivent près de 18 Md€ chacune. Les non-résidents centrent leurs visites avant tout sur l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur, les Alpes, les châteaux de la Loire et la Normandie. Une partie de ceux qui reviennent dans notre pays étendent toutefois leurs découvertes à des destinations plus diversifiées et notamment rurales.

Le tourisme des personnes résidant en France irrigue mieux l'ensemble du pays et notamment les campagnes. Ainsi, en 2013, sur 181 millions de déplacements touristiques des Français d'au moins une nuitée en métropole, 31 % ont eu pour destination les espaces urbains, **23 % les territoires ruraux**, 22 %, les zones littorales (dont un peu plus du tiers sont des littoraux ruraux) et 21 % la montagne (dont un peu plus des deux tiers hors station)¹¹³.

Cette répartition diffère cependant si l'on observe, non plus la répartition du nombre de voyages, mais celui des nuitées des touristes résidant en France : en 2013, selon la DGE, **les territoires ruraux accueillent 19 % seulement des nuitées**, contre 32 % pour les littoraux (dont un tiers concernent les littoraux ruraux), 22,5 % pour les espaces urbains et 22,5 % pour la montagne (dont les deux tiers hors station)¹¹⁴. **La durée moyenne des voyages est en effet plus courte à la campagne** (un peu moins de cinq jours) et à la ville (à peine quatre jours) qu'en zone littorale et de montagne (environ sept jours)¹¹⁵.

À l'échelle départementale, si l'on considère les déplacements touristiques des Français, prédominant de manière forte, quant à l'accueil des nuitées touristiques, les départements

111 DGCIS INSEE *Le 4 pages* n°35 : « les dépenses des touristes en France : la moitié bénéficie à l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes », juillet 2014.

112 *Memento du Tourisme* édition 2014.

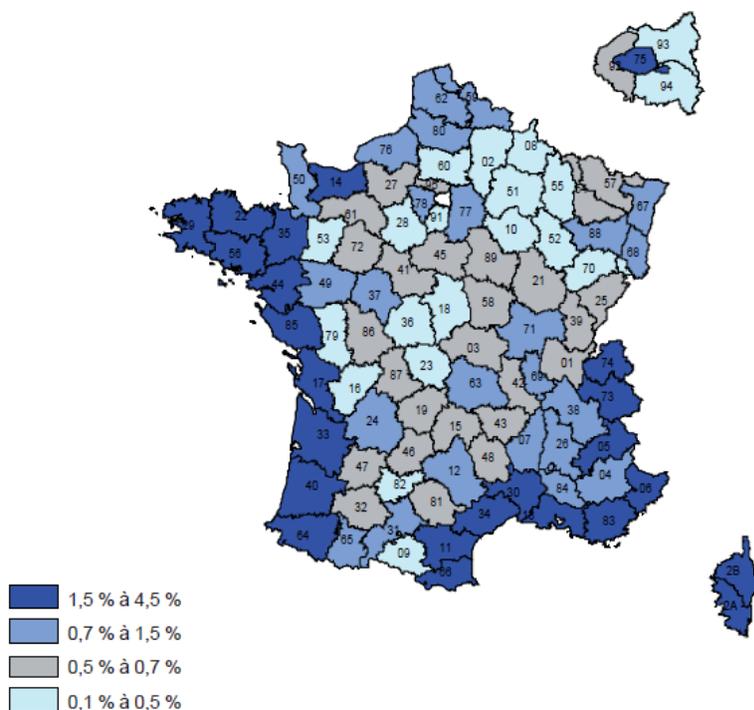
113 Source : enquête SDT, *Memento du tourisme* édition 2014, p. 104.

114 Source : enquête SDT, *Memento du tourisme* édition 2014, p. 105.

115 « Le tourisme des Français en 2012 : autant de voyages, mais plus courts », in *Le 4 pages de la DGE*, n°27, juillet 2013, p. 3.

littoraux, en particulier de l'Atlantique et de la Méditerranée, ainsi que deux des départements alpins, Savoie et Haute Savoie.

Carte 11 : Voyages pour motifs personnels :
répartition des nuitées selon le département en 2012



Source : DGE, *Memento du tourisme*, édition 2013

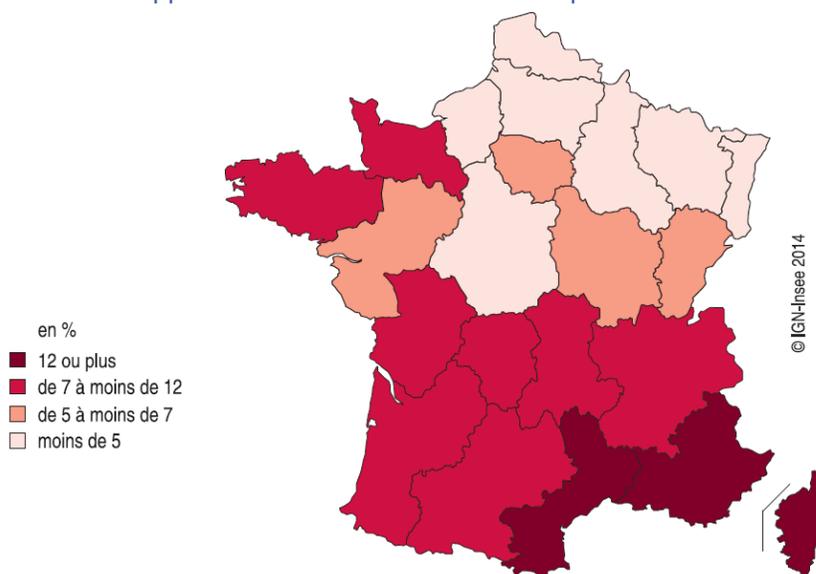
La confrontation de cette carte avec la carte départementale de la typologie des densités établie par l'OCDE est éclairante à un double titre. Elle montre d'une part que, **parmi la trentaine de département « essentiellement ruraux »** selon les critères de l'OCDE, **ceux qui figurent parmi les 20 départements accueillant le plus grand nombre de nuitées touristiques des Français ont tous une façade littorale** : il s'agit de la Vendée, du Morbihan, des Landes, de la Haute-Corse et des Côtes d'Armor. Apparaît d'autre part, mais à un moindre titre, un **phénomène d'héliotropisme** : les départements « essentiellement ruraux » situés au sud de la Loire accueillent en moyenne une part des touristes plus élevée que ceux au nord de la Loire.

📄 L'apport du tourisme pour l'économie des espaces ruraux

Pour autant, **tous les départements ruraux accueillent des touristes**, même si c'est en proportion variable. **Les recettes générées par ces séjours constituent pour leur économie un apport important de ressources**, notamment à travers le complément de revenu procuré à divers acteurs économiques ruraux : agriculteurs, petits commerces

alimentaires, hôteliers, propriétaires de gîtes, artisans travaillant notamment à la construction et à l'entretien des résidences secondaires, etc. À titre d'exemple, « *l'agritourisme génère un revenu complémentaire égal à 23 % du chiffre d'affaires de l'exploitation agricole* », d'après l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)¹¹⁶. Cet impact est d'autant plus marqué que la plupart des touristes souhaite pouvoir consommer sans avoir à trop se déplacer. Une étude menée pour la DATAR sur les attentes des Français et des Européens en matière de tourisme rural note que, une fois arrivés à leur lieu de villégiature rurale, « *70 % de la clientèle estiment que les commerces et services doivent être accessibles en moins de 20 minutes* », ce qui témoigne des opportunités pour les commerces et services des bourgs les plus proches¹¹⁷. Cet apport du tourisme **a souvent une grande importance pour l'économie des communes rurales, d'autant que celles-ci ne bénéficient pas toujours par ailleurs d'autres sources de créations de richesses considérables**. Une comparaison régionale peut donner une idée de ce phénomène : si l'Île-de-France bénéficie à elle seule comme déjà noté d'un quart des dépenses des touristes, cet apport ne représente que 6 % du PIB de cette région très urbanisée et à l'économie très diversifiée. A l'inverse, « *le poids de la consommation touristique intérieure dans l'économie régionale est particulièrement important dans le Sud-Est. Il atteint ainsi 31 % du PIB en Corse (région au caractère rural marqué) et 13 % en PACA et en Languedoc-Roussillon* »¹¹⁸.

Carte 12 : Rapport entre la consommation touristique et le PIB en 2012



Source : INSEE, DGE, Compte satellite du tourisme régionalisé 2011

Cet apport est d'autant plus important pour les espaces ruraux que **le nombre des personnes résidentes qui les quittent pour s'adonner ailleurs à des activités touristiques est de manière générale plus faible que le nombre de touristes qui**

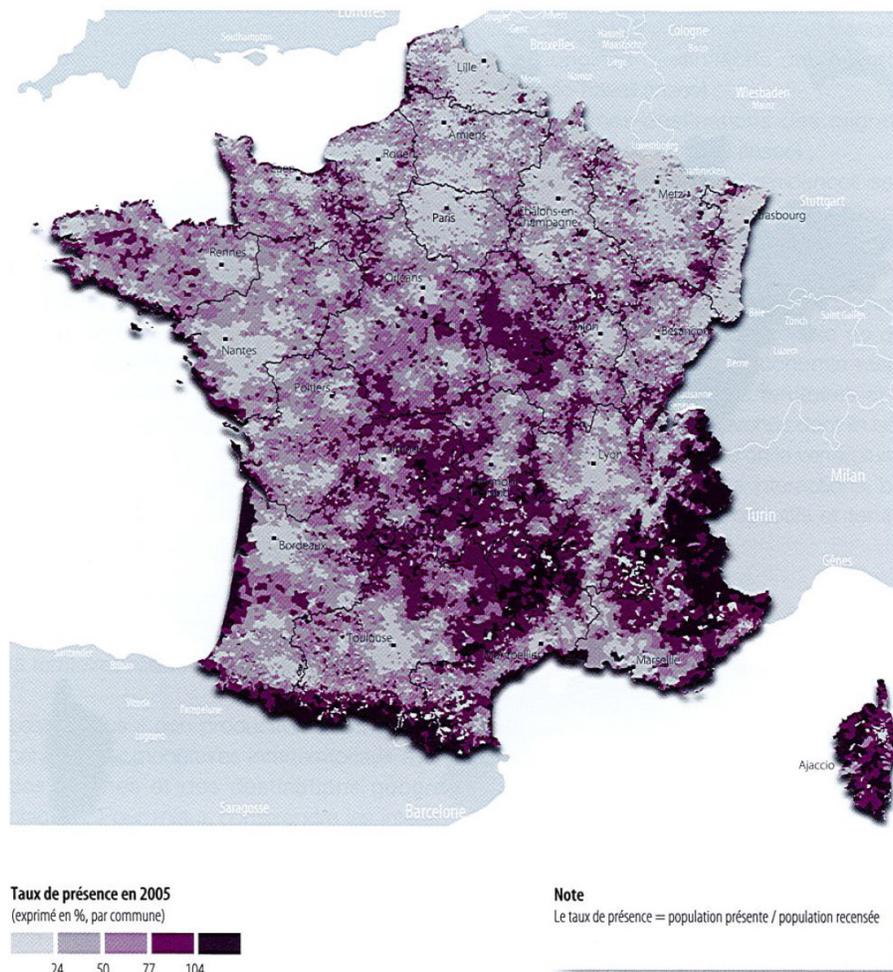
116 Repères –Agra presse hebdo N°3263 du 02/08/2010 cité par Conseil National du Tourisme *Le poids économique et social du tourisme*, p. 44.

117 DATAR, *Territoires en mouvement* n°9, Été 2012 « Les attentes en matière de tourisme rural en France », p. 5.

118 INSEE *Première* n°1510 (juillet 2014).

viennent y séjourner. Le phénomène est inverse dans les grandes villes et les métropoles, comme l'ont montré les travaux de Christophe Terrier à l'INSEE dans les années 2000 sur la notion de population présente¹¹⁹. Ainsi, **l'espace rural dans son ensemble a « 18 % de plus de population présente sur son territoire que celle qui y est recensée dans les résidences principales, ce taux atteignant 27 % dans les espaces ruraux les plus isolés »**¹²⁰. La carte suivante mesurant le taux de présence, c'est-à-dire le rapport entre la population présente et la population recensée, illustre ce phénomène.

Carte 13 : Taux de présence de la population dans les communes en 2005



¹¹⁹ INSEE Première n°1050, « En haute saison touristique, la population présente double dans certains départements », de Christophe Terrier, Marguerite Sylvander et Abdel Khiati (2005). Ces travaux visent à mesurer la présence à une date donnée ou sur l'année de la population dans un territoire, en faisant le solde entre, d'une part, les sorties des populations résidentes de ce territoire qui séjournent dans un autre territoire français ou à l'étranger, et, d'autre part, les entrées sur ce même territoire représentées par les séjours qu'y effectuent des personnes venant d'autres départements ou de l'étranger.

¹²⁰ Magali Talandier, *Un autre modèle de développement hors métropolisation. Le cas du monde rural*. Thèse de doctorat (2007).

Parmi les dix départements dont la population présente double pendant l'été, six sont des départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE : il s'agit des Alpes de Haute-Provence, du Cantal, de la Corse, des Landes, de la Lozère et de la Vendée¹²¹.

Les événements culturels contribuent à la notoriété de nombreux espaces ruraux à l'exemple de la grange de Meslay, en Touraine, ou du festival des Vieilles Charrues à Carhaix (Finistère). Ils attirent sur place des touristes qui n'y seraient pas forcément venus sans cela. Ils offrent par ailleurs aux résidents permanents des occasions de se cultiver et/ou de se distraire. Enfin, ils contribuent à l'emploi d'orchestres ou de troupes locales participant souvent à ces manifestations avec le soutien des collectivités.

Un tourisme rural mieux réparti et des séjours moins onéreux

Le tourisme rural est moins concentré dans le temps que ce n'est le cas sur les littoraux : l'enquête Suivie de la demande touristique (SDT) de la DGE montre ainsi qu'en 2013, parmi les nuitées effectuées en France métropolitaine par les résidents durant leurs voyages pour motifs personnels, près de la moitié intervient de juillet à septembre. Ce phénomène culmine sur les littoraux, où 60 % de la fréquentation intervient de juillet à septembre. **Il est moins marqué dans les espaces ruraux, où ces trois mois totalisent moins de 45 % des nuitées**¹²².

Ce plus grand étalement tient à ce que les touristes qui se rendent à la campagne, souvent pour des courts séjours, sont principalement des urbains en visite chez des parents ou des amis, ou qui y possèdent une résidence secondaire. Ainsi, selon le Conseil national du tourisme, « **66 % des séjours y interviennent en famille ou chez des amis, et 11 % en résidence secondaire, l'hébergement marchand (hôtel de tourisme, campings, meublés de tourisme) représentant seulement 25 % de l'hébergement à la campagne** »¹²³. Par ailleurs, comme le note l'avis *Tourisme et développement durable*, « *La durée des séjours varie en fonction de la distance parcourue : les résidences secondaires situées à moins de 250 km du domicile de leur propriétaire sont largement utilisées pour des séjours fractionnés ou de week-end, ce qui favorise un meilleur étalement dans le temps ; au-delà de 250 km, les séjours se font moins fréquents mais plus longs* »¹²⁴.

Ce recours important à l'hébergement non marchand par les touristes dans les espaces ruraux contribue à ce que, selon l'INSEE « **Les séjours à la campagne (soient) les moins onéreux, avec une dépense moyenne par nuitée de 48,2€ pour un court séjour et de 37,9€ pour un long séjour en 2007** »¹²⁵, la dépense par nuitée étant plus élevée sur le littoral ou à la ville. Dans un contexte de contrainte budgétaire pour nombre de ménages, **les espaces ruraux peuvent ainsi offrir une solution pour pouvoir partir à moindre coût en vacances.**

Le tourisme contribue à la densité du maillage dans la restauration. Les touristes fournissent en effet un surcroît d'activités à beaucoup de TPE de proximité qui, sans cet apport, auraient de grandes difficultés à se maintenir.

121 INSEE Première n°1050, op. cit.

122 Source : DGE, enquête Sdt, répartition des nuitées selon le mois et la commune de destination, in *Memento du tourisme Edition 2014*, p. 105.

123 CNT Rapport *Le poids économique et social du tourisme*, op. cit. p. 92.

124 Avis *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis (2014), p. 121.

125 INSEE 2009 article « Les déplacements des Français », in *Le tourisme en France : édition 2008 op. cit.* p. 129-145.

▣ Des formes d'hébergements touristiques diverses

Les espaces ruraux accueillent des formes d'hébergement touristique très diversifiées. En 2012, selon la DGE, le tourisme rural compte ainsi 3 592 campings, 4 500 hôtels de tourisme, 53 000 meublés de tourisme, 35 000 chambres d'hôtes, 1 400 villages de vacances et maisons familiales de vacances, ainsi que 190 résidences de tourisme¹²⁶. Des éléments détaillés sur ces multiples formes d'hébergement figurent dans l'avis *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis¹²⁷. On se limitera donc ici à trois focus sur trois formes d'hébergement particulièrement importantes en zones rurales, les résidences secondaires, l'hôtellerie notamment indépendante et les établissements relevant du tourisme social et solidaire.

Selon une étude d'Atout France, dans les espaces ruraux, **les résidences secondaires** (dont des résidences de tourisme) représentent en moyenne 15 % des logements. Dans cette étude, la campagne est définie à partir des communes hors littoral et hors montagne et ne faisant pas partie d'une unité urbaine. Dans cette acception spécifique, qui diffère de celles retenues pour des études portant sur d'autres thématiques, cet espace couvre 75 % de la superficie du territoire national sur 29 400 communes totalisant une population de 15,4 millions d'habitants. Y sont recensées **1 million de résidences secondaires, soit le tiers des résidences secondaires**, avec une localisation très diffuse, mais des poches de concentration dans le Sud-Est, en Bretagne et au sud de l'Île-de-France¹²⁸.

Selon l'INSEE, **les résidences secondaires**, dont les dépenses sont estimées *via* des « loyers fictifs », « *représentent 10 % de la consommation touristique en France métropolitaine, et sont de l'ordre de 20 % dans le Limousin, en Languedoc-Roussillon et en Auvergne* »¹²⁹, régions dotées d'espaces ruraux particulièrement importants.

Le nombre des résidences secondaires et le poids du parc secondaire varie fortement selon les régions. Pour une moyenne de 9,8 % en France métropolitaine en 2007, il atteint près de 35 % en Corse, 22 % en Languedoc-Roussillon, plus de 16 % en Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Basse-Normandie, plus de 13 % en Bretagne et Poitou-Charentes, toutes régions dotées d'une façade maritime importante, mais aussi **plus de 12 % en Limousin ou en Auvergne, régions non-littorales mais au caractère rural affirmé**, comme déjà noté¹³⁰. Laurent Davezies et Magali Talandier ont étudié les effets redistributifs entre les différents types d'espaces de ce phénomène dans le cadre de leurs travaux sur **l'économie présenteielle**. Ils notent que les villes des 16 plus grandes aires urbaines de France métropolitaine, qui représentent 42 % de la population française, disposent de 47 % de son RDB et contribuent pour 61 % au total à l'impôt sur le revenu, comptent par ailleurs « *1,2 million de propriétaires de résidences secondaires, soit la moitié des propriétaires du pays. Ce sont près de 900 000 résidences secondaires dont ils disposent dans le reste du pays (de l'ordre de) 19 Md€ qui vont irriguer l'économie des (autres) territoires* »¹³¹.

Une étude de l'INSEE sur **l'hôtellerie de tourisme** en France métropolitaine fournit des informations complémentaires sur les caractéristiques des hôtels installés dans les espaces

126 DGE, données 2012 <http://entreprises.gouv.fr/tourisme/tourisme-rural>

127 CESE, avis *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis (2014).

128 Atout France, *Les résidences secondaires en France*, décembre 2010.

129 INSEE Première n°1510, *op. cit.*

130 Les chiffres ne correspondent pas avec ceux d'Atout France, car pour les régions littorales, ils intègrent aussi les résidences secondaires situées sur le littoral, que ne prend pas en compte Atout France dans son étude pour le calcul des résidences secondaires situées dans les espaces ruraux, même s'il s'agit d'un littoral peu dense.

131 Laurent Davezies et Magali Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels*, p. 120.

ruraux et leurs activités. Selon cette étude, 18 300 hôtels accueillent des touristes en France métropolitaine en 2014, avec un total de 650 000 chambres. Sur ces hôtels, 4 200 sont des hôtels de chaîne, avec 305 000 chambres, soit près de la moitié des capacités hôtelières (47 %) et 14 100 sont des hôtels indépendants, offrant 345 000 chambres (53 %). Les hôtels de chaîne, dont le poids s'est accru ces quinze dernières années, sont surtout situés en zones urbaines (à plus de 80 %, contre 55 % pour les hôtels indépendants). À l'inverse, **les hôtels indépendants prédominent en zones rurales, où ils offrent 72 800 chambres (85 %), contre 12 200 chambres seulement pour les hôtels de chaîne.** Une partie des capacités hôtelières en zones rurales est ainsi constituée de petits hôtels, souvent non classés : « *En France métropolitaine, les hôtels comptent en moyenne 35 chambres. Environ 7 500 hôtels (40 %) comptent moins de 20 chambres, dont 2 500 avec moins de 10 chambres. Ces tout petits hôtels, quasi exclusivement indépendants, sont largement implantés en zone rurale (62 %) »*¹³².

Le taux d'occupation des chambres hôtelières en zones rurales (environ 45 % en 2014) est inférieur à ceux valant en moyenne en France métropolitaine (près de 60 %). La part du tourisme d'affaires dans les nuitées atteint dans le rural 37 % (50 % pour l'hôtellerie de chaîne et 34 % pour les hôtels indépendants), proche de la moyenne métropolitaine (41 %). Les touristes étrangers représentent dans le rural 23 % des nuitées hôtelières (20,2 % dans l'hôtellerie de chaîne et 23,6 % pour les indépendants), taux inférieurs à la moyenne métropolitaine (36,7 %)¹³³.

1 600 établissements relevant des organismes et associations adhérentes à l'UNAT¹³⁴, qui offrent au total 230 000 lits touristiques, « maillent » le territoire hexagonal. Appartenant pour moitié à des collectivités territoriales (surtout communes et leurs groupements), et pour moitié à des organisations à but non lucratif, dont les associations composant l'UNAT, mais aussi des comités d'entreprises, mutuelles, caisses de retraite ou caisses d'allocations familiales, **ce parc est réparti dans 92 départements et environ 1 600 communes.** 6 % de ces hébergements sont situés en ville, 11 % en moyenne montagne, 35 % en montagne, **22 % à la campagne** et 26 % sur le littoral. D'après Grégoire Mallet, directeur marketing de VVF Villages, « *A VVF Villages, 80 % de nos villages sont dans les campagnes »*¹³⁵.

Le nombre des petits hôtels de tourisme indépendants, qui représentent une part non négligeable du parc hôtelier dans les espaces ruraux, s'est toutefois fortement réduit ces quinze dernières années et beaucoup de structures du tourisme associatif implantées en milieu rural ont aussi connu des difficultés. Dans plusieurs avis récents, le CESE soulignait de ce fait que « ***maintenir la présence dans une partie des territoires ruraux des équipements du tourisme social et solidaire ou de certains hôtels traditionnels constitue un enjeu*** »¹³⁶.

Atouts des espaces ruraux et nouvelles formes de tourisme

L'avis *Tourisme et développement durable en France* souligne l'enjeu d'amplifier la diffusion du tourisme dans les espaces ruraux, afin que celui-ci ne reste pas concentré sur

¹³² INSEE Première n°1553 : « En 2014, une chambre d'hôtel sur deux appartient à une chaîne », Florent Favre (juin 2015).

¹³³ INSEE Première n°1553, *idem*.

¹³⁴ Union des associations de tourisme de plein air, qui regroupe les organismes du tourisme social et solidaire.

¹³⁵ Article « Les Villages vacances », de Christelle Morel, in *Le tourisme social et solidaire*, Alternatives économiques, Hors-série poche n°67, avril 2014, p. 10.

¹³⁶ Avis *Tourisme et développement durable en France* (2014), *op. cit.* p. 24 et avis *Le tourisme associatif en milieu rural, source de développement local et de cohésion sociale*, rapporté par Jean-Pierre Marcon (2006) et *Quelle stratégie pour l'hôtellerie dans l'économie française ?*, rapporté par André Daguin (2006).

des littoraux ou des stations de montagne bien souvent saturés en périodes de pointe. Cette amplification est favorisée par la diversité des atouts de notre pays, riche de 38 sites classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, d'environ 160 villages distingués par l'appellation « plus beaux villages de France », de plus de 100 villes et pays d'art et d'histoire, de stations thermales, implantées pour la plupart dans des communes de moins de 5 000 habitants, qui allient de plus en plus thermalisme et loisirs, du tourisme fluvial... La création dans des départements ruraux d'attractions telles que le Puy-du-Fou ou du Futuroscope, mais aussi de nombreux festivals de toute nature, participe de l'attractivité touristique de ces espaces. L'amélioration des transports, l'évolution des temps de travail et de manière plus récente, l'arrivée des technologies Internet, favorisent également cette évolution.

Des innovations conceptuelles et marketing visent aussi à capter au profit d'espaces ruraux l'attraction des vacanciers pour les mers chaudes qui, selon le géographe Philippe Violier, assurent depuis les années 1920, le succès touristique des littoraux. En participe le développement des Center parcs, dont plusieurs existent en France. Le concept consiste à construire dans une forêt en zone rurale (où le foncier est plus abondant et moins cher que sur le littoral) un ensemble touristique associant des capacités d'hébergement à des équipements sous bulle, permettant de faire fonctionner toute l'année une piscine à vagues et de favoriser ainsi un taux de remplissage élevé. Leur impact en termes de développement local est important¹³⁷. La création du Center Parc de Bois aux Daims dans la Vienne a ainsi représenté un investissement de 300 M€ cofinancés par la société Pierre&Vacances et le Conseil général de la Vienne. Selon Michel Bourdier, directeur général adjoint au développement du Conseil départemental de la Vienne, sur les investissements réalisés, 60 % ont bénéficié à des entreprises de la Vienne¹³⁸.

Plusieurs labels nationaux visent à favoriser la conciliation par une destination du développement touristique, créateur de richesses et d'emplois, et de la préservation du patrimoine naturel. C'est le cas, entre autres, du label « station verte », destiné aux communes d'au plus 10 000 habitants disposant d'un patrimoine naturel, situées « *en espace rural, à la montagne, littorale ou rétro-littorale, engagées dans l'éco-tourisme* ». En 2014, la Fédération des Stations Vertes regroupe 544 Stations Vertes et 22 Villages de Neige, dont 86 % sont implantées à la campagne et 11 % à la montagne. Destination Rando distingue pour sa part des territoires de référence en matière de randonnée.

Favorisé par le développement d'Internet, l'hébergement chez l'habitant ou la location de résidences secondaires, occupées en moyenne une quarantaine de jours par an seulement selon une étude d'Atout France, participent du développement de l'économie de l'usage.

La marche à pied et la randonnée constituent un autre vecteur de tourisme compatible avec le respect de l'environnement. Les sentiers de grande randonnée atteignent selon la Fédération française de randonnée pédestre (FFRP) une distance cumulée d'environ 65 000 km (GR et GR de pays), auxquels s'ajoutent 115 000 km d'itinéraires de promenades et de randonnée, dont une très grande partie dans les campagnes et les montagnes hors stations.

La démarche « France Vélo Tourisme » attire de nouvelles clientèles et développe l'économie touristique autour du réseau national des véloroutes voies vertes. Le Schéma

137 Audition de Françoise Gri, directrice générale de Pierre&Vacances-Center Parcs dans le cadre de l'élaboration de l'avis *Tourisme et développement durable en France*, le 11 juin 2014.

138 Intervention de Michel Bourdier, directeur général adjoint au développement du Conseil général de la Vienne, lors du déplacement de la section à Poitiers, le 1^{er} juillet 2015.

national des véloroutes voies vertes prévoit la réalisation d'un réseau de 10 000 km qui traversera l'ensemble des régions françaises. Selon le CNT, le vélo pratiqué sous la forme de randonnées et de séjours itinérants générerait 1,9 Md € de recettes.

Art de vivre, gastronomie, œnotourisme constituent pour développer le tourisme rural d'autres vecteurs qui s'épanouissent dans la saveur des produits du terroir, comme le souligne l'inscription en 2010 par l'UNESCO du « repas gastronomique à la française » au patrimoine mondial immatériel de l'Humanité¹³⁹. Le réseau des « sites remarquables du goût » distingue « un produit alimentaire et emblématique d'un territoire, bénéficiant d'une notoriété et d'une histoire, un patrimoine exceptionnel sur le plan environnemental et architectural, un accueil du public permettant de faire connaître les liens entre le produit alimentaire, le patrimoine culturel, les paysages et les hommes ». De même, des activités touristiques se développent autour des routes des vins, avec la proposition par des acteurs locaux de séjours packagés. Pour apporter plus de visibilité aux destinations et de lisibilité à la clientèle en la matière, les ministres en charge du Tourisme et de l'Agriculture ont mis en place le label « Vignobles&Découvertes ». 50 destinations étaient labellisées début 2015.

Le tourisme artisanal et industriel, qui permet aux visiteurs la découverte du tissu économique des territoires, a attiré plus de 10 millions de visiteurs en 2011 dans plus de 5 000 entreprises, dont 23 % d'entreprises artisanales. Le site des Entreprises du patrimoine vivant (EPV) invite à des parcours locaux de visites d'entreprises labellisées. Des « routes des métiers » proposent aussi des itinéraires thématiques autour d'un savoir-faire artisanal, avec des étapes souvent situées dans des petites villes ou dans des territoires ruraux¹⁴⁰ : *Route des métiers d'art* en Aquitaine, *Route des potiers* en Aveyron, *Route de la porcelaine* dans le Berry, *Route de la soie* dans les Cévennes...

La recherche d'un équilibre entre préservation des espaces naturels et développement touristique local

Outre la loi littoral et la loi montagne, plusieurs dispositifs visent, dans notre pays, à concilier la protection du patrimoine naturel, et notamment des espaces ruraux et forestiers, avec le développement touristique et l'urbanisation, de manière à favoriser un développement local durable. Cette thématique a été largement développée dans l'avis *Tourisme et développement durable en France*, déjà cité, et on se bornera donc à rappeler ici quelques-uns de ces éléments, qui visent à la fois à protéger et à mettre en valeur ce patrimoine¹⁴¹.

Les parcs nationaux, créés par la loi du 22 juillet 1960, sont aujourd'hui régis par la loi du 14 avril 2006¹⁴², qui a actualisé leurs missions et leurs modes de fonctionnement. Gérés par l'État, ils comprennent une zone centrale, dite « cœur de parc », qui bénéficie d'une protection importante, et d'une « zone optimale d'adhésion ». Celle-ci concerne les communes « ayant vocation à en faire partie », notamment en ce qu'elles jouxtent le parc où sont situées dans sa continuité, et ayant décidé d'adhérer à la charte du parc national, ainsi que de concourir volontairement à sa protection. La France compte aujourd'hui **dix parcs nationaux, dont sept en métropole, qui couvrent 1,8 % du territoire métropolitain**

¹³⁹ Avis de l'Assemblée nationale sur *Le projet de loi de finances pour 2014* (n°1395), Tome VI, *Economie, tourisme*, rapporté par Eric Strautmann, p. 9.

¹⁴⁰ Avis *Tourisme et développement durable en France*, p. 157.

¹⁴¹ Ce point s'appuie, en le résumant, sur l'avis *Tourisme et développement durable en France*, p. 210 à 220, auquel on se reportera pour de plus amples développements.

¹⁴² Cf. Code de l'environnement, articles L. 331-1 et suivants.

(0,45 % si l'on ne prend en compte que les cœurs de parc, où le niveau de protection est le plus élevé).

Les parcs naturels régionaux, réglementés à l'origine par le décret du 1^{er} mars 1967, vise aussi à trouver un équilibre entre développement touristique local et conservation du patrimoine naturel et culturel. Espaces ruraux et forêts y prédominent. La création d'un PNR intervient à l'issue d'une procédure associant la région, qui prend l'initiative, définit le périmètre du parc et soutient celui-ci après sa création, les départements et communes concernés, qui élaborent et signent la charte, ainsi que l'État, qui possède le label et accorde le classement pour douze ans. Les **49 parcs naturels régionaux** (dont 47 en métropole) en 2014 **couvrent 15 % du territoire métropolitain et comptent 3,8 millions d'habitants**. Certains produits ou savoir-faire peuvent bénéficier du label parc naturel régional, « *les producteurs, prestataires et artisans concernés contribuant au développement du territoire local et s'attachant à faire découvrir le parc à travers leurs produits et prestations* ».

Une étude de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France met en avant plusieurs résultats positifs des PNR au regard d'enjeux de la transition écologique et énergétique. Selon cette étude, entre 2000 et 2006, « *l'évolution de la population et de l'emploi a été presque aussi forte dans les PNR qu'ailleurs (+ 3,8 % contre 5,1 %), avec une évolution des espaces artificialisés deux fois plus faible* », grâce à une densification plus forte dans ces parcs que dans le reste de la France. Les habitats naturels ont aussi été relativement mieux maintenus. Les exploitations agricoles situées dans les PNR vendent plus en circuits courts et produisent davantage sous signe de qualité (bio, signe de qualité ou démarche) qu'en moyenne sur le territoire national. Sont par ailleurs notés les moyens significatifs des équipes qui mettent en œuvre les PNR (effectifs moyens dix fois plus nombreux dans un PNR que dans un Pays), l'effet incitatif lié à l'obligation d'obtenir des résultats pour espérer renouveler leur classement en PNR, ainsi que la sensibilisation des habitants qu'ils favorisent¹⁴³. L'intérêt de cet outil pour la gouvernance de projets territoriaux partagés dans la durée est ainsi souligné.

Les coopératives : un pilier de l'économie des espaces ruraux

Le CESE a souligné dans l'avis *Entreprendre autrement : économie sociale et solidaire*, rapporté par Patrick Lenancker et Jean-Marc Roirant, l'importance en France de l'économie sociale et solidaire (ESS) et sa présence « *dans la quasi-totalité des secteurs d'activités : action sociale, offre de soins, sports et loisirs, éducation et formation, banques et assurances, agriculture, industrie, construction, logement social, artisanat...* ». C'est notamment le cas dans les espaces ruraux, dont les coopératives agricoles, entre autres, sont devenues, depuis plus d'un siècle, des acteurs importants, comme le rappelait en audition Denis Verdier, membre du Bureau de Coop de France et président du groupe de la Coopération du CESE : dès la fin du XIX^{ème} siècle, apparaissait une première organisation collective sous la forme de défense des producteurs pour peser sur les marchés grâce à des syndicats, puis à des coopératives, la loi de 1906 marquant la première loi sur les coopératives agricoles. Après la Seconde Guerre mondiale, les coopératives agricoles, en tant qu'outils d'organisation de proximité des producteurs, sont au cœur de la stratégie de mécanisation (CUMA : Coopératives d'utilisation du matériel agricole) et de modernisation de l'époque. Dans les années 1990,

¹⁴³ IAU, *Note rapide* n°631, « Les parcs naturels régionaux dans la transition écologique et énergétique », Nicole Laruelle et Julie Missonnier (septembre 2013).

les coopératives bénéficient de la nécessité de regrouper l'offre agricole et agro-alimentaire afin d'être compétitives : de ce fait, elles tendent à grossir et à fusionner mais en gardant un principe fort d'implantation territoriale et de proximité avec les adhérents. Ces évolutions témoignent de la capacité des coopératives agricoles à s'adapter à des contextes différents : ces dernières années, face à la crise économique mondiale, le modèle coopératif constitue un élément de stabilité et de durabilité économique. La coopération agricole compte aujourd'hui 2 750 entreprises coopératives, soit 40 % de l'agroalimentaire français et une marque alimentaire sur trois (avec des marques à forte notoriété telles Gammvert, Candia ou Yoplait, entre autres). Elle emploie 160 000 salariés et les trois quarts des agriculteurs adhèrent au moins à une coopérative.

L'étude des statuts coopératifs révèle **une grande diversité**, qui va de coopératives présentes au niveau communal aux coopératives internationales. 90 % de ces coopératives sont toutefois des TPE ou des PME. Les orientations sectorielles des coopératives, certaines de leurs caractéristiques et leur développement, diffèrent selon les régions. Si 50 % des entreprises coopératives agricoles ont un effectif de moins de 10 salariés, près de 75 % des salariés sont employés dans des entreprises de 50 salariés ou plus. Par ailleurs, la concentration est inégale selon les régions : ainsi, la Bretagne présente une configuration en grands groupes concentrés en nombre d'établissements et d'employés ; le Languedoc connaît un fort maillage territorial avec beaucoup de petites coopératives viticoles ; les Pays-de-la-Loire, la Normandie et l'Est connaissent l'influence de grands groupes coopératifs (tels que Terrena, Agrial, Vivescia, Cristal Union), tandis que les coopératives sont peu concentrées dans le Limousin et en Corse. Coop de France, syndicat professionnel des entreprises coopératives agricoles et agroalimentaires, s'est organisé avec une couverture du territoire national en neuf régions, subdivision qui devra être adaptée au vu de la nouvelle carte des régions résultant de la réforme territoriale.

Quant au statut des coopératives, le principe à retenir est celui « d'un homme/une voix » : la gouvernance n'est pas fonction de la part de capital détenu mais de la femme ou de l'homme qui porte le capital, chacun pesant à part égale dans les votes. Outre une assemblée générale dans laquelle chaque individu a sa voix, la stratégie et la direction sont animées par un binôme président-directeur. Les règles d'affectation du résultat prévoient des obligations de réserves légales et un retour du résultat non investi sur l'ensemble des coopérateurs. Les réserves sont « impartageables », une coopérative qui faillit ou s'arrête ne pouvant pas distribuer à ses coopérateurs les réserves mais devant les donner à une autre coopérative ou organisme d'intérêt général agricole.

Alors que les actionnaires tendent souvent aujourd'hui à penser à court terme, voire à très court terme, **le temps long est sans doute mieux pris en compte dans le monde coopératif ou mutualiste**. Cette caractéristique est un avantage pour réaliser des investissements de long terme, même si la capacité à prendre des décisions rapides peut être moindre dans cette configuration.

La dimension territoriale des coopératives est très forte, ce qui contribue à assurer leur ancrage dans les espaces ruraux : le principe des coopératives agricoles est en effet le prolongement de l'exploitation dont elle est un outil : ainsi, la coopérative doit réaliser son activité à l'intérieur d'une zone territoriale qui est définie légalement ; pour la modifier, elle doit passer par une demande faite au Haut conseil de la coopération agricole (HCCA), ce qui interdit la délocalisation compétitive qui pourrait exister dans d'autres formes d'entreprises à la recherche d'une main d'œuvre moins chère, par exemple... Joue aussi en

ce sens le **principe d'exclusivité** : il signifie qu'une coopérative ne peut pas travailler avec des personnes qui ne sont pas associés coopérateurs, à l'exception de 20 % de ses membres pour lesquels une dérogation est possible, ce qui permet un complément de gamme ou de marque de production. Ce principe d'exclusivité s'applique aussi au coopérateur, qui doit faire un apport total de sa production à la coopérative. La règle de l'exclusivisme veut que seuls les producteurs agricoles puissent adhérer à une coopérative agricole, contrairement à des sociétés multi parties prenantes comme les Sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

La coopération agricole a souhaité conserver son modèle coopératif tout en **utilisant des outils extérieurs** régissant les systèmes commerciaux, afin de ne pas être handicapée sur un marché qui doit suivre les goûts des consommateurs. Créer des filiales permet ainsi aux coopératives de faire des compléments de gamme avec des achats extérieurs, puisque le statut coopératif ne permet pas de travailler avec des acteurs extérieurs.

Les coopératives agricoles présentent des chiffres d'affaires globalement en progression et une certaine résilience. Leur caractère non opéable, non délocalisable et leur ancrage territorial fort et dans la durée (le premier engagement de l'opérateur se fait pour une durée de quinze ans, puis les engagements sont de cinq ans) sont des atouts non négligeables pour leur stabilité.

Les coopératives contribuent à préserver la compétitivité des espaces ruraux dans les zones les plus difficiles d'accès. Ainsi, il existe un **principe de solidarité au sein des coopératives laitières** : celles-ci ont en effet l'obligation de collecter l'ensemble du lait apporté par les coopérateurs, même si ceux-ci sont implantés dans une zone mal desservie, ce qui crée une sorte de péréquation entre agriculteurs coopérateurs. L'appartenance au mouvement coopératif contribue aussi à faire prendre conscience aux agriculteurs qu'ils ne sont pas uniquement des producteurs de matière première mais qu'ils appartiennent à une filière.

Cet ancrage territorial apparaît entre autres en termes de **localisation des sièges sociaux**, y compris pour des groupes importants à l'échelle nationale ou internationale : ainsi, par exemple, la coopérative auvergnate Limagrain, quatrième semencier mondial, a son siège social dans une commune de 1200 habitants ; l'entreprise Maïsador a de même implanté son siège social dans un village landais de 700 habitants. Ces entreprises sont dynamiques y compris à l'export ; l'Alliance pastorale, coopérative agricole de Montmorillon, dans la Vienne, qui travaille avec des éleveurs ovins, maintient de même son siège social dans une ville de 8 000 habitants, alors qu'elle a acquis une dimension nationale.

La taille des coopératives et le regroupement de producteurs isolés qu'elles opèrent permet aux producteurs agricoles de peser davantage face à la puissance des quatre grandes centrales d'achat de la grande distribution française, qui se sont récemment alliées deux par deux, ce qui limite le nombre des acheteurs et leur donne un pouvoir de négociation considérable.

La recherche de valeur ajoutée crée une dynamique d'investissement, par exemple dans des projets touristiques marquants pour le territoire : de lourds investissements technologiques sont ainsi réalisés par des coopératives laitières qui se destinent à l'export sur le marché chinois, mais aussi des investissements dans l'œnotourisme comme à Tain l'Hermitage ou avec le projet Vivaloie, d'un montant de 14 millions d'euros. Par la taille critique qu'elle permet d'acquérir, la constitution en coopérative permet à des coopératives agricoles d'exporter, quand chaque agriculteur coopérateur pris isolément n'aurait souvent

pas pu le faire. À titre d'illustration, en Lot-et-Garonne, l'association de 209 vignerons dans la coopérative des vignerons de Buzet leur a permis, avec 102 salariés et 25 millions d'euros de chiffre d'affaires, d'exporter désormais dix millions de bouteilles par an. Leurs vins sont présents dans l'hôtellerie et la restauration parisienne, mais aussi à l'export dans 26 pays. Cette présence à l'international est importante pour trouver de nouveaux débouchés jusqu'en Chine par exemple, dans un contexte où, sur le marché français, la consommation de vin tend à décliner. Cette taille critique permet également aux coopératives de mettre en place des structures de commercialisation et de vente directe. Ainsi, la Ferme de Figeac, coopérative créée en 1985, qui s'est développée avec l'agence régionale de l'innovation, a mis en place, depuis 2014 sur ce territoire rural, des magasins alimentaires directs, du producteur au consommateur. Les coopératives peuvent donc à la fois contribuer à l'animation des marchés locaux (grâce à une forte demande sociétale) en créant notamment des magasins de vente directe, d'organiser des opérations de communication importante et favoriser l'exportation des produits.

Des coopérations peuvent être engagées avec des coopératives étrangères. L'Institut coopératif du vin coopère par l'exemple avec l'Argentine en matière de microbiologie agronomique, en termes de levures biologiques notamment, secteur dans lequel la France est en pointe et pour lequel la valeur ajoutée est importante. L'outil industriel de la marque Saint-Mamet est aujourd'hui détenu par une coopérative industrielle italienne car, sur ce secteur, la concurrence est vive : il y a donc eu constitution d'une coopération internationale.

L'effet de taille peut aussi aider des coopératives à mettre en œuvre une démarche territoriale de développement durable. La coopérative des vignerons de Buzet, déjà citée, contribue par exemple à la réintroduction de la chouette Chevêche d'Athéna, espèce en voie de disparition dont elle a fait son emblème. Les coopératives agricoles comportent aussi des aspects innovants, à l'instar d'une coopérative champenoise qui s'est organisée de manière à permettre aux élèves d'un lycée agricole d'expérimenter le modèle coopératif.

De nouveaux leviers de développement économique

Les opportunités offertes par les espaces ruraux et forestiers en matière d'énergies renouvelables

La production d'énergies renouvelables peut offrir des opportunités de développement pour les espaces ruraux. L'économie de l'énergie n'y constitue du reste pas une absolue nouveauté. Des territoires ruraux, notamment de montagne, bénéficient depuis plusieurs décennies de revenus engendrés par l'hydroélectricité et dans certains cas des activités dont celle-ci a favorisé l'essor à proximité. Mais la quasi-totalité des sites qu'il était possible d'équiper en France métropolitaine le sont désormais. La promotion de la transition énergétique et les mécanismes incitatifs qui l'ont accompagnée ont toutefois considérablement étendu le champ des énergies dont l'exploitation peut être encouragée : essor de la production d'énergie par le photovoltaïque ou l'éolien, exploitation des biocombustibles agricoles et forestiers multiplient les possibilités. Ainsi, les territoires ruraux offrent, à titre d'exemple, les espaces nécessaires pour développer l'éolien ou le solaire.

Dans *Les espaces de faible densité Territoires 2040*, le CGET (ex-DATAR) souligne que « l'originalité de ces filières énergétiques tient à leur organisation intersectorielle, à leur capacité de chaînage de différents secteurs d'activité (agriculture, artisanat, collectivités territoriales, recherche, etc.) et à la possibilité pour ces nouvelles filières économiques de privilégier une valorisation territoriale des ressources et les emplois. Toutefois, les incertitudes de moyen terme

sur l'évolution des marchés, sur les possibilités de production, ainsi que l'insuffisance des outils de régulation existants contraignent le développement de ces filières ».

Des énergies telles que le solaire ou l'éolien peuvent toutefois être développées aussi en ville, à proximité des principales sources de consommation, ce qui limite les déperditions d'énergie. Par ailleurs, dans une logique de limitation de l'artificialisation des sols, il apparaît souhaitable que soient prioritairement équipés en panneaux solaires les toits des bâtiments existants plutôt que des espaces naturels ou agricoles.

Le développement de la méthanisation offre des opportunités importantes pour les territoires ruraux. Bien géré, un méthaniseur peut assurer une production continue d'électricité et s'avérer pour la gestion du réseau un élément pertinent. La Communauté de communes du Mené, en Bretagne, est souvent citée pour les actions conduites en ce domaine. Le rapport *Campagnes : le Grand pari*, élaboré par la mission « Nouvelles ruralités » de l'Assemblée des départements de France, citait une réflexion du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt selon laquelle « à partir d'une production de 1 000 tonnes de déchets verts, apparaît un important potentiel de méthanisation »¹⁴⁴.

La biomasse apparaît à cet égard comme une relative spécificité des territoires ruraux et un gisement important d'énergies renouvelables qui pourrait être mieux exploité et développé.

Comme déjà noté, la France est, au sein de l'Union, le troisième pays le plus boisé, les forêts, dont l'étendue progresse, couvrant aujourd'hui un tiers du territoire national. Ces ressources sont particulièrement abondantes dans les espaces ruraux, en particulier dans le « rural isolé ». Elles présentent par ailleurs l'avantage d'être réparties sur une grande part du territoire national. L'avis du CESE *La valorisation de la forêt française* rappelle le potentiel offert par ces ressources pour, « outre la construction, le développement de chauffages individuels ou collectifs, bois déchiqueté ou bûches, que notre assemblée appelle à soutenir, y compris fiscalement, pour les bois de provenance locale qui ne peuvent pas faire l'objet de modes de valorisation plus nobles ». Les chauffages individuels d'appoint présentent à cet égard un intérêt particulier, la dernière génération d'appareils sur le marché ayant des taux d'efficacité thermique supérieurs à 75 %. Ces équipements, dont l'installation ne nécessite pas d'avoir été prévue dès la construction de la maison, peuvent constituer pour les ménages, et en particulier pour les plus modestes, une source d'économies.

L'avis rappelle toutefois, face aux risques de conflits d'usage susceptibles de découler de la montée en puissance des nouveaux types d'utilisation du bois, la nécessité de réaffirmer une hiérarchie claire entre les différents modes de valorisation : le bois d'œuvre ; le bois matériaux ; le bois énergie. Celle-ci correspond en effet à l'ordre décroissant du niveau de qualité reprise pour cette matière première et donc de valeur ajoutée pour les producteurs¹⁴⁵.

Le rapport *Panorama énergies-climat* du ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'énergie¹⁴⁶ note que la filière Biomasse Energie représente environ 60 % de la production d'énergie finale renouvelable en France. Si le Plan national d'actions pour les énergies renouvelables (PNA EnR) prévoit une stabilité de la part de la biomasse dans le mix énergétique renouvelable français jusqu'en 2020, cela suppose que la quantité d'énergie

¹⁴⁴ ADF, Mission « Nouvelles ruralités », Rapport *Campagnes : le grand pari*, (décembre 2012), p. 41.

¹⁴⁵ CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile, p. 22 et 23 (octobre 2012).

¹⁴⁶ Ce développement s'appuie sur le rapport *Panorama énergies-climat édition 2014* du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie (juillet 2014).

finale produite à partir de la biomasse solide ou gazeuse augmente de 66 % entre 2012 et 2020. Il prévoit toutefois une augmentation limitée des volumes de bois correspondants du fait de l'amélioration de l'efficacité énergétique des appareils et de l'isolation des logements.

Le PNA EnR prévoit par ailleurs que la part du chauffage individuel au bois ne représentera plus en 2020 que 40 % environ de la production d'EnR à partir de la biomasse solide ou gazeuse. Cela suppose une **forte augmentation de la production de chaleur à partir d'autres filières, entre autres de la production de chaleur à partir de biomasse dans le secteur agricole**, ainsi que dans des installations industrielles et collectives.

L'utilisation des ressources françaises potentielles en biomasse, considérables dans les espaces ruraux, est ainsi susceptible d'être encore développée. Selon le rapport *Panorama énergies climat*, « globalement, seule la moitié de l'accroissement forestier annuel est par exemple récoltée. () Mais sa mobilisation se heurte à différents freins : la ressource est aux deux tiers feuillue alors que le marché du bois matériau pour le feuillu décroît régulièrement, la forêt française est très morcelée et les propriétaires sont peu incités à gérer activement leurs forêts ». Ce rapport souligne alors que l'atteinte des objectifs du PNA EnR supposerait une multiplication par plus de 5 de la récolte commerciale de bois pour le secteur de l'énergie, mais aussi « une augmentation très significative de la valorisation énergétique de bois en fin de vie, de résidus agricoles et d'autres ressources annexes (biomasse issue des vergers, des vignes, des espaces verts urbains ou des haies) ».

Toujours selon ce rapport, « De nouveaux usages du bois seront également appelés à se développer : la production de biocarburants avancés pourrait, si la filière se développait à une échelle industrielle, nécessiter des volumes de bois très conséquents ». Quant à la **biomasse d'origine agricole**, là aussi, « le gisement disponible est a priori significatif : plus de 11,6 millions de tonnes de matière sèche pour les résidus agricoles ». Est toutefois noté le caractère diffus de ce gisement sur le territoire et la complexité de le mobiliser, ainsi que la nécessité de ne pas aggraver le manque de paille constaté les années de sécheresse.

Selon ce rapport, « dans le domaine agricole, un développement de **cultures énergétiques dédiées** devra donc probablement être envisagée en France (...), l'approche française privilégiant à ce stade la valorisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique¹⁴⁷ et des sous-produits agricoles au développement de cultures énergétiques dédiées à grande échelle »¹⁴⁸.

Comme le rappelle l'avis du CESE *La valorisation de la forêt française*, le recours accru à l'exploitation de la biomasse s'inscrit pleinement dans le cadre d'une politique de développement des énergies renouvelables. Cette politique est indispensable dans une perspective de long terme d'accroissement des prix du pétrole lié à l'épuisement progressif des réserves pétrolières¹⁴⁹, ainsi que dans une logique d'indépendance énergétique.

De plus, le projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français prévoit de porter en 2030, la part des énergies renouvelables (EnR) à 32 % de la consommation finale brute d'énergie. Cet objectif est à comparer à celui défini par la loi Grenelle 1 fixant à au moins 23 % leur part dans la consommation finale brute d'énergie pour 2020. Or, celle-ci a atteint, selon le rapport adressé par la France à la Commission européenne, 13,7 % en 2012. L'avis du CESE *Projet de loi de programmation pour la transition*

¹⁴⁷ Il s'agit de cultures intercalées dans la rotation culturale sur une parcelle donnée, entre deux cultures principales, évitant la concurrence entre cultures alimentaires et production de biomasse destinées à l'énergie.

¹⁴⁸ Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie rapport *Panorama énergies-climat*, édition 2014, (2014) fiche 18, p.1 à 6.

¹⁴⁹ CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile, (2012), p. 25.

énergétique note alors que « La France étant en retard sur la trajectoire 2020, le projet de loi semble considérer que ce retard ne pourra être rattrapé. Avec une hausse moyenne de 0,5 à 0,6 % par an de la part des EnR sur les sept dernières années, le CESE note que l'objectif de 2030 ne pourra être atteint qu'avec des dispositifs supplémentaires par rapport au projet de loi »¹⁵⁰.

Les espaces ruraux offrent aussi des possibilités de développement en matière d'énergie solaire, notamment en équipant le toit des fermes des bâtiments agricoles ou des maisons de capteurs solaires. À titre d'illustration, la coopérative des Fermes de Figeac dans le Lot a équipé plus de 300 bâtiments agricoles de panneaux photovoltaïques, soit environ 8 ha de toitures, dont la production équivaut à la consommation de 2 500 ménages par an¹⁵¹.

Le développement des énergies renouvelables, indispensable pour tenir les engagements internationaux de notre pays dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique, va donc offrir des opportunités considérables pour les espaces ruraux, qui devraient être mieux mobilisées.

La silver économie

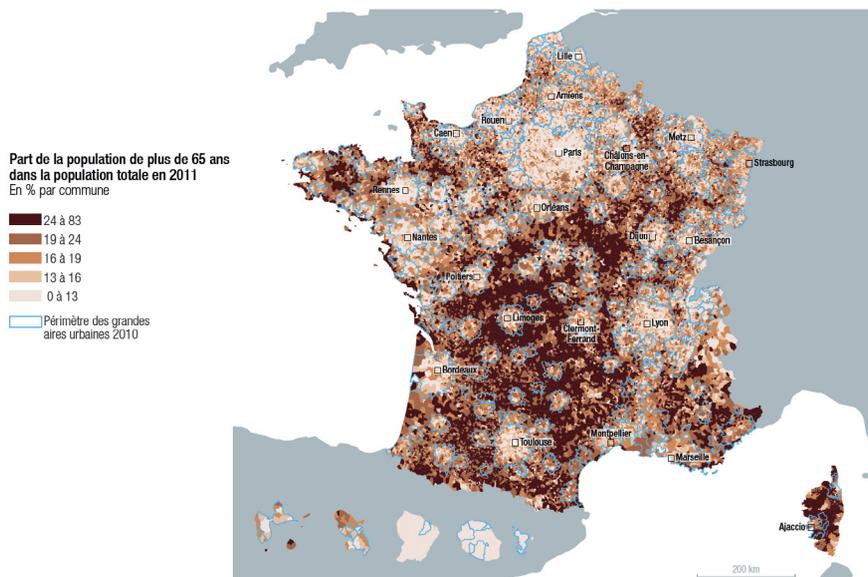
La population des communes rurales, et spécialement des communes très peu denses, souvent éloignées des villes, est, en moyenne, plus « vieille » que celle du reste du territoire. Cette caractéristique apparaît clairement au regard des différents types d'espaces définis par la typologie européenne « degré d'urbanisation » enrichie par l'INSEE, fondée sur un carroyage et l'étude de la densité de la population (cf. *supra*). Ainsi, en 2010, « l'indice de vieillissement », c'est-à-dire le rapport de la population des personnes de 65 ans ou plus à la population des personnes de moins de 20 ans, atteint 0,6 dans les communes densément peuplées, 0,7 dans les communes de densité intermédiaire et dans les communes peu denses, mais 1 dans les communes très peu denses. Cette situation s'explique par un double phénomène : comme déjà noté, une partie des jeunes part des espaces ruraux et des petites villes au moment de leurs études et au début de leur vie professionnelle pour étudier ou travailler dans les villes les plus grandes ; par ailleurs, une partie des personnes de plus de 60 ans quitte les grandes villes au moment de la retraite au profit des petites ou moyennes villes et des espaces ruraux. Ce phénomène connaît toutefois des variations régionales, à la fois parce que le nord de la France connaît une fécondité plus élevée que le Sud, et parce que les personnes qui changent de région à l'approche de la retraite privilégient en général le Sud-Ouest.

La proportion des personnes de plus de 65 ans est ainsi particulièrement élevée dans le centre de la France et dans son quart sud-ouest, et notamment en Auvergne, dans le Limousin et en Corse.

¹⁵⁰ CESE, avis *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*, rapporté par Laurence Hézard et Jean Jouzel (2014), p. 15.

¹⁵¹ Source : *Cultivare*, décembre 2014.

Carte 14 : Part de la population âgée de plus de 65 ans



Source : Insee, RP 2011.

Source : Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires du CGET

Cette spécificité des espaces ruraux tend à s'atténuer depuis une quinzaine d'années, comme le note l'Observatoire des territoires du CGET dans son rapport 2014 : « *la part des personnes de plus de 65 ans se réduit entre 1999 et 2011 dans les espaces de faible densité, alors qu'elle progresse dans les centres urbains* », et notamment dans la partie ouest de l'Île-de-France.

Dans l'étude prospective *Viellissement démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040*, la DATAR soulignait l'absence de projections de populations à long terme suivant la taille des aires urbaines et s'interrogeait sur les évolutions probables en la matière. Elle relevait que, « *au vu des évolutions des décennies passées, il est possible que les personnes âgées restent plus longtemps en ville, quitte à partager leur temps entre la ville et d'autres localisations* ». Plaideraient selon cette étude en ce sens l'allongement de l'espérance de vie et de l'espérance de vie en bonne santé, qui pourrait inciter les personnes âgées à vouloir profiter plus longtemps des aménités culturelles des villes, mais aussi le désir de rester proches de leurs enfants et petits-enfants, pour la garde desquels ils sont souvent sollicités. Etait aussi mis en avant la fermeture depuis une quinzaine d'années de nombreux services et commerces dans les espaces ruraux, qui rendait ceux-ci moins attractifs pour les personnes âgées.

Pour autant, de nombreux départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE, comme la Creuse, la Nièvre, la Dordogne, le Lot ou encore la Corrèze, connaissent aujourd'hui des proportions particulièrement élevées de personnes de plus de 60 ans dans leur population.

Par ailleurs, la population française connaîtra dans les 20 prochaines années un vieillissement très marqué. Cette évolution résultera, d'une part de l'arrivée progressive à l'âge de 65 ans, depuis 2011 et jusqu'à 2040 environ, des générations nombreuses nées pendant le baby-boom, et, d'autre part, de l'allongement de l'espérance de vie aux âges

élevés : en dix ans, l'espérance de vie à 60 ans a progressé de 2,5 ans. Selon les projections de l'INSEE, la part des personnes de plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007 en France, doublerait en 2040.

Or, comme le souligne l'avis du CESE *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement* : « les aînés, même fragilisés et moins mobiles, souhaitent pouvoir vieillir chez eux et seule une minorité de personnes devrait connaître une perte grave d'autonomie (en 2013, 17 % des plus de 85 ans sont dépendantes). Adapter notre société au vieillissement implique d'imaginer un urbanisme, des transports, des logements, qui autorisent les personnes âgées à rester dans leur quartier, leur « chez soi », même si elles deviennent plus vulnérables ».

Cette évolution ouvre des opportunités économiques importantes pour développer une économie « présenteielle », axée sur les activités, les biens et les services centrés sur les besoins vitaux de la population (commerces et services, loisirs, aménagements de logements, développement de la domotique, généralisation des outils informatiques de communication). Une étude du CREDOC prévoit la création de 350 000 emplois dans la « *silver économie* », au bénéfice des personnes âgées¹⁵². Une activité de service peut se développer dans ce cadre, dont, comme le notait l'avis du CESE, « *une partie nécessitera un savoir-faire et une main d'œuvre locale* ». Dans les espaces à faible densité, cela pourrait notamment ouvrir des perspectives importantes pour les artisans, connus des habitants, ce qui peut faciliter des relations de confiance.

Nombre de départements ruraux accueillent déjà une forte proportion de retraités plus ou moins âgés et leur population vieillira. Il est nécessaire qu'ils s'adaptent à cette nouvelle donne et certains ont déjà su transformer en atout la particularité constituée par leur faible densité. Ainsi, pour l'adaptation des logements, une filière se développe dans la domotique pour les petits équipements (interrupteurs intelligents, capteurs, parcours lumineux). Des départements ruraux peuvent être moteurs en ce domaine : comme le note l'avis précité du CESE, en Corrèze, l'expérimentation ESOPE a montré des résultats significatifs sur la réduction du nombre des chutes (moins 30 %) et des hospitalisations de personnes âgées, ainsi que sur leur sentiment de sécurité, favorisant, pour un faible coût d'investissement, un regain d'activités de leur part et de moindres dépenses de santé. Le CESE a jugé souhaitable l'extension de cette expérimentation à d'autres départements. Cette expérience montre que, **dans ce domaine comme dans d'autres, des territoires ruraux disposent de savoir-faire et peuvent les mettre à profit.**

Des situations très contrastées de l'emploi dans l'espace rural

Diversité des situations au regard de l'emploi dans les zones rurales

27 millions de personnes travaillent fin 2013 dans notre pays, avec une répartition de l'emploi inégale à diverses échelles. Parmi les actifs occupés, près des deux tiers (62 %) travaillent dans une commune autre que celle où ils résident. Sur les 321 zones d'emploi

¹⁵² CREDOC, *Impact du vieillissement sur l'offre et la demande de biens et services de consommation*, juin 2010.

de France (hors Mayotte), 30 concentrent la moitié des postes, la zone d'emploi de Paris rassemblant à elle seule 3,7 millions d'emplois, soit près de 14 % de l'emploi total¹⁵³.

☐ Une répartition des métiers qui diffère pour partie selon les territoires.

À l'échelle des départements, **ceux « essentiellement ruraux »** selon la typologie de l'OCDE présentent en général, de manière logique, une **surreprésentation plus ou moins prononcée d'emplois agricoles** : ainsi, alors que le secteur de l'agriculture représente en moyenne 2,5 % des emplois en France métropolitaine et 3,2 % dans la France « de province », ce pourcentage atteint 12 % dans le Gers, 11,9 % dans le Cantal et dans la Creuse, 10 % en Lozère et 9,6 % en Aveyron. À un degré moindre, ce taux est de 7,8 % en Mayenne, 7,3 % dans les Côtes d'Armor, 7,1 % dans le Lot, 7 % dans le Lot et Garonne, 6,7 % en Haute-Loire, 6,5 % dans la Meuse, 6,3 % dans la Manche, 6,1 % dans l'Indre et 6 % en Charente.

Par ailleurs, nombre de départements « essentiellement ruraux », et parfois les mêmes, présentent une forte surreprésentation d'emplois industriels : ainsi, alors que, en 2013, l'industrie représente en moyenne 12,5 % des emplois en France métropolitaine et 13,9 % dans la France de province, ce pourcentage atteint 21,9 % dans le Jura, 21,5 % en Vendée, 21 % en Haute-Saône, 20,9 % en Mayenne, 20,5 % dans les Vosges et 20,1 % en Haute-Loire. A un degré un peu moindre, ces pourcentages sont de 19,4 % dans l'Orne, 19,1 % en Haute-Marne, 18,5 % en Ardèche et 18,3 % en Charente.

☐ Une analyse par zone d'emploi qui confirme ce diagnostic

Certains emplois, relevant de métiers liés à la satisfaction des besoins essentiels de la population présente, qu'il s'agisse de personnes résidentes ou de touristes, se retrouvent plus ou moins dans tous les types de territoires et d'espaces : ce sont les emplois présents déjà évoqués *supra* : commerçants et employés du commerce de détail, artisans et ouvriers du bâtiment, garagistes, enseignants et professionnels de santé, employés des hôtels et restaurants ou des salons de coiffure, taxis...

D'autres types de métiers sont représentés dans des proportions qui diffèrent fortement selon le profil des territoires.

Une forte surreprésentation d'agriculteurs et d'artisans est ainsi constatée par l'INSEE dans les zones d'emploi rurales. « *Plusieurs métiers de la filière agroalimentaire (agriculteurs, éleveurs, ouvriers des industries de process, bouchers-charcutiers, boulangers) sont surreprésentés dans le Limousin, l'Auvergne et la Basse-Normandie* »¹⁵⁴ et en Bretagne, et ce en particulier dans les petites aires urbaines et les communes isolées qui correspondent plus ou moins, dans la typologie 2010 des aires urbaines de l'INSEE, aux pôles ruraux et aux communes rurales isolées des ZAUER.

Les emplois d'ouvriers sont aussi « *davantage présents dans les petites aires urbaines et les communes isolées* », et en particulier dans les parties nord, le centre et l'ouest de l'hexagone (Île-de-France exceptée) que dans les grandes villes. Selon Magali Talandier, c'est en particulier le cas dans les espaces ruraux sous influence urbaine pour les emplois de la fabrication du verre, de l'industrie du meuble, de la chaudronnerie¹⁵⁵.

¹⁵³ Cf. INSEE Première n°1478 « Les métiers et leurs territoires » de Jean-Michel Floch et Frédéric Lainé, décembre 2013, et sur le *Rapport de l'Observatoire des territoires 2014*, p. 58 à 61.

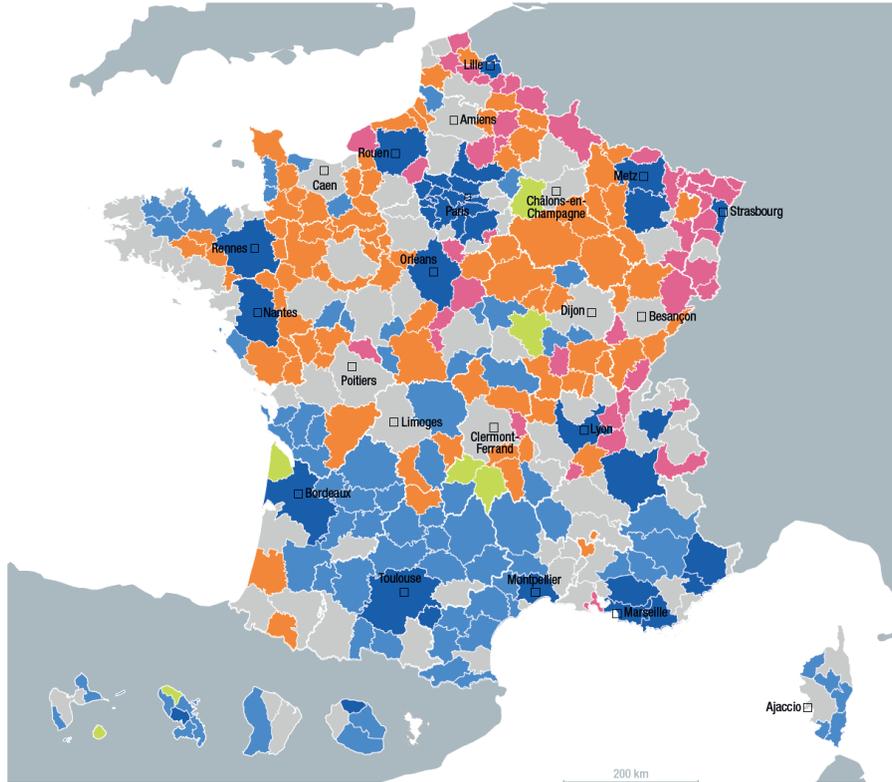
¹⁵⁴ INSEE Première n°1478, *op. cit.*

¹⁵⁵ Magali Talandier : *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation : le cas du monde rural français*, *op. cit.*, p. 107.

Les métiers liés au tourisme et les professions intermédiaires du tertiaire sont pour leur part surreprésentés dans le sud de la France (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Languedoc-Roussillon, Aquitaine). Ces métiers et les emplois du BTP sont notamment surreprésentés dans les communes du « rural isolé ».

A l'inverse, les cadres et professions intellectuelles sont peu représentés dans les communes rurales. Selon l'INSEE, en effet, « en 2010, 61 % des emplois de cadres sont localisés dans les plus grands aires urbaines, celles dépassant 500 00 habitants »¹⁵⁶.

Carte 15 : Spécialisation professionnelle des zones d'emploi



Typologie des zones d'emploi

Par zone d'emploi, 2010

LES ZONES À ORIENTATION TERTIAIRE

- Surreprésentation marquée des professions du tertiaire supérieur
- Surreprésentation des professions intermédiaires du tertiaire
- Profil représentatif

LES ZONES À ORIENTATION INDUSTRIELLE ET AGRICOLE

- Surreprésentation des métiers ouvriers du tertiaire et du secondaire
- Surreprésentation des métiers ouvriers de l'industrie
- Surreprésentation marquée des métiers agricoles

Données non disponibles

Source : rapport 2014 de l'Observatoire des territoires

156 INSEE Première n°1478, op. cit.

Dans sa thèse de 2007 déjà citée, Magali Talandier signale aussi des différences de compositions socio-professionnelles des zones d'emploi rurales selon que leur territoire est plus ou moins agricole, industriel ou touristique. Là encore, les espaces ruraux présentent donc, malgré un certain nombre de traits communs, des disparités importantes.

Un accès souvent difficile des jeunes ruraux à la formation et à l'apprentissage et des particularités au regard de l'emploi

▣ Des jeunes ruraux qui s'orientent en forte proportion vers des filières courtes de formation

Diverses études ont montré qu'à l'école primaire, les élèves des communes rurales ont en moyenne des résultats scolaires au moins équivalents à ceux observés en milieu urbain. Mais ensuite, à niveau équivalent, les jeunes du monde rural s'orientent de manière différente et poursuivent en moins forte proportion des études longues que les jeunes urbains.

Selon des travaux conduits par l'Observatoire éducation et territoires, ainsi que par le CEREQ, il semble que, au regard de leurs résultats à l'école primaire, les élèves ruraux s'adaptent souvent moins bien au collège et au lycée, à résultats équivalant, que la moyenne des élèves résidant dans les villes. De plus, les élèves du rural tendraient à minorer leurs résultats : d'après Yves Alpe, « lorsqu'on les interroge sur leur niveau scolaire, les élèves ruraux sont plus pessimistes que leurs homologues urbains (34 % seulement se jugent « excellents ou bons », contre 43 % des élèves urbains interrogés), alors que leurs résultats objectifs sont plutôt légèrement meilleurs »¹⁵⁷. Surtout, ils ne feraient en moyenne pas preuve des mêmes aspirations au moment du choix d'orientation, à la fin du collège, et après le baccalauréat.

D'après l'étude *Génération 98*, conduite par le CEREQ sur une cohorte d'élèves suivis dans la durée, une grande partie de la différenciation intervient dès la fin du collège, moins de la moitié des ruraux se dirigeant vers une seconde générale ou technologique, soit 10 points de moins que les jeunes urbains. Ils se dirigent en revanche davantage que les jeunes urbains vers l'apprentissage¹⁵⁸. La probabilité de s'orienter vers la voie professionnelle est ainsi sensiblement plus élevée en zone rurale, et ce après neutralisation des effets liés au retard scolaire ou au moindre capital social, principaux facteurs d'orientation dans cette voie en fin de collège¹⁵⁹.

Selon le CEREQ, « Ces orientations vers les filières courtes semblent en accord avec les vœux émis par les élèves et par leurs familles. Ainsi, les jeunes ruraux estiment à 81 % (contre 75 % en moyenne) que leur orientation a été conforme à leur demande. Parmi ceux ayant suivi la filière professionnelle, ils sont significativement plus satisfaits de ce choix »¹⁶⁰.

De même, quelques années plus tard, parmi les bacheliers généraux, les étudiants venant des zones rurales s'orientent en proportion moindre que ceux originaires des zones urbaines vers des études longues : 47 % des ruraux contre 38 % des urbains se dirigent vers les filières technologiques courtes (DUT ou BTS). « Les jeunes ruraux ne se voient pas

¹⁵⁷ Yves Alpe, « Performances scolaires et territoire rural en France », Dossier Education et ruralités, in *Revue internationale d'éducation de Sèvres* n°59, avril 2012.

¹⁵⁸ Jean-Jacques Arrighi : « Les jeunes dans l'espace rural : une entrée précoce sur le marché du travail ou une migration probable », *Formation Emploi* n°87, pp. 63-78 (2004).

¹⁵⁹ *Bref* du Céreq n°292, Yvette Grelet et Céline Vivent « La course d'orientation des jeunes ruraux » (septembre 2011).

¹⁶⁰ *Idem*.

entreprendre des études de longue durée : l'âge considéré comme souhaitable pour arrêter les études augmente avec la taille de la commune de résidence »¹⁶¹.

De ce fait, les jeunes ruraux entrent de manière plus fréquente dans la vie active avec une qualification issue de l'enseignement professionnel ou technique (CAP, BEP, baccalauréat industriel ou tertiaire), et ce dans des proportions nettement plus forte que les jeunes originaires des grandes villes. A l'inverse, la part des jeunes ruraux titulaires d'un diplôme d'une école d'ingénieur ou de commerce ou de l'enseignement universitaire est beaucoup moindre, et l'écart avec les jeunes urbains s'accroît avec le niveau de sortie¹⁶². Cette différence se vérifie même pour les jeunes « dont le père occupe une position de cadre ou de profession intermédiaire : ceux habitant un pôle urbain s'orientent plus souvent vers les classes préparatoires aux grandes écoles ou vers l'université, alors que les résidents de l'espace rural choisissent davantage les IUT »¹⁶³.

La cause de ce phénomène tient pour partie à la répartition de l'offre éducative : le choix de certaines études est souvent peu compatible avec le maintien d'une domiciliation dans l'espace rural, où l'appareil de formation supérieure est beaucoup moins diversifié. Par ailleurs, certains types de diplômes sont plus faciles à valoriser en ville : les diplômes d'ingénieurs, d'écoles de commerce ou de troisième cycle universitaire sont plus difficiles à valoriser en zones rurales, car ils ouvrent fréquemment sur des emplois dits « métropolitains supérieurs » que l'on retrouve plus fréquemment dans les métropoles et les grandes aires urbaines. Aussi, « trois quarts des jeunes faiblement qualifiés sont toujours à la campagne trois ans après la fin de leurs études, pour seulement la moitié des diplômés des supérieurs »¹⁶⁴. La différence est en revanche moindre entre la campagne et les villes quant aux possibilités de valoriser les formations de niveau bac + 2.

Est par ailleurs constatée une différenciation des parcours scolaires selon le sexe qui serait particulièrement marquée dans les espaces ruraux : « *les garçons se destinent plus que les urbains aux métiers du BTP et de la mécanique (automobile, maintenance), alors que les filles vont choisir les spécialités du secteur sanitaire et social et des services à la personne. Le secteur de l'hôtellerie est aussi remarquablement attractif, probablement dans les zones touristiques. En parallèle, le déséquilibre traditionnel selon lequel les filles se dirigent plus que les garçons vers les études générales est beaucoup plus accentué dans les établissements ruraux* ».

Benoit Coquard, doctorant travaillant sur la jeunesse en Haute-Marne, confirme pour ce département cette orientation plus prononcée des jeunes filles du rural vers les études longues. Une part importante d'entre elles part faire des études dans d'autres départements et ne revient pas à la fin de celles-ci car l'offre d'emplois qualifiés y est faible.

Au total, le choix de l'orientation scolaire, dès la classe de troisième, a ainsi un enjeu particulièrement grand pour les élèves et pour leurs familles résidant dans l'espace rural, tant en termes de dépenses à engager pour les ménages que pour les effets sur la domiciliation future probable du jeune, une fois que celui-ci aura achevé ses études.

La contrainte du double logement pour les apprentis

Beaucoup d'apprentis en zone rurale sont confrontés à la contrainte du double logement. Comme le note le rapport du CESE *Le logement autonome des jeunes*, rapporté

¹⁶¹ Bref du Céreq n°292, op. cit.

¹⁶² Formation Emploi n°87, op. cit.

¹⁶³ Bref du Céreq n°292 (2011)

¹⁶⁴ Bref du Céreq n°292 (2011).

par Claire Guichet, avec un revenu d'apprentissage de 550 € par mois lors de sa première année, un apprenti doit en effet souvent, le cas échéant avec l'aide de sa famille, financer deux logements, situés l'un à proximité de son lieu de formation, et l'autre près de son lieu d'apprentissage. Dans les zones rurales, la distance souvent importante entre domicile, lieu de formation et lieu d'emploi, ainsi que la faible densité du maillage des campagnes par les réseaux de transports en communs, engendrent des trajets coûteux, même lorsqu'ils sont relativement courts (de l'ordre d'une dizaine de kilomètres). De plus, la plupart des apprentis sont mineurs et nombre d'entre eux ne disposent pas de véhicule. Beaucoup de jeunes et de familles n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour faire face, même pour une période relativement courte, aux coûts de cette double résidence, à proximité du lieu de formation et du lieu de travail. De ce fait, le choix d'un apprentissage ou d'un métier s'effectue souvent, en milieu rural, en raison de la plus ou moins grande proximité d'un centre de formation ou d'apprentissage, davantage qu'en fonction de l'appétence du jeune pour le métier concerné¹⁶⁵.

Ainsi, dans l'espace rural plus que dans les grandes villes, les choix d'orientation scolaire, d'études et d'activité professionnelle effectués par les jeunes sont dans une certaine mesure des choix de résidence.

Les difficultés liées à la contrainte du double logement pour les apprentis expliquent sans doute pour partie le problème que rencontrent de nombreux artisans pour trouver des apprentis en milieu rural, relevé lors de son audition en section par Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers de la Creuse¹⁶⁶.

Or, l'accueil des apprentis constitue un enjeu important pour pérenniser le réseau des entreprises artisanales, plus de la moitié des dirigeants des TPE artisanales ayant en effet été eux-mêmes apprentis. Par ailleurs, 50 % des jeunes qui conduisent à son terme leur apprentissage reçoivent, à l'issue de cette période, une proposition d'emploi en contrat à durée indéterminée, comme le notait Jean-Patrick Farrugia, directeur de la formation et de l'emploi de l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat¹⁶⁷.

En Lot-et-Garonne, l'organisme HLM Ciliopée a, en partenariat avec les trois chambres consulaires, initié le projet « Apprentoît » pour favoriser le logement d'apprentis à proximité de leur lieu de travail pour un coût maîtrisé durant leur période de formation. L'objectif poursuivi est que, une fois déduite l'APL, le coût du logement n'excède pas 100 € mensuels pour les deux logements. L'enjeu est d'aider les jeunes qui le souhaitent à travailler dans les zones rurales. Des enquêtes et une concertation auprès des jeunes, des maires et d'artisans ont permis d'appréhender les besoins, aboutissant à la mise en place d'une trentaine de logements dans des communes au tissu artisanal dense. Dans la Vienne, des foyers de jeunes travailleurs sont aussi mis en place pour accueillir des apprentis.

Une moindre proportion de jeunes à haut niveau de qualification dans les espaces ruraux

La majorité des jeunes ruraux reste dans les espaces de faible densité lorsqu'ils ont achevé leur formation. Ainsi, selon le CEREQ, « trois ans après la fin de leurs études, 60 %

¹⁶⁵ CESE Rapport *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013), p. 20.

¹⁶⁶ Audition de Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse devant la section de l'Aménagement durable des territoires, le 13 mai 2015.

¹⁶⁷ Entretien de Jean-Patrick Farrugia avec Claire Guichet, rapporteur de l'avis sur *Le logement autonome des jeunes* (2012).

des jeunes ruraux résident toujours dans l'espace rural, alors qu'un tiers s'est installé dans un pôle urbain ». Ce pourcentage varie toutefois en fonction de leur niveau de qualification à l'issue de leur formation initiale. Par ailleurs, toujours d'après le Céreq, « moins les jeunes sont qualifiés, moins ils travaillent en milieu urbain. En effet, 31 % des jeunes actifs peu qualifiés travaillent dans l'espace rural contre 20 % des diplômés du supérieur »¹⁶⁸.

À titre d'exemple, les coopératives agricoles, à l'ancrage territorial fort, tendent à intégrer dans l'emploi au sein des campagnes des populations parfois peu qualifiées. Or, le nombre d'emplois en cause est non négligeable. Denis Verdier rappelait lors de son audition que le marché du travail des coopératives agricoles représente 160 000 salariés, dont plus de 80 % sont embauchés en CDI. Les effectifs ont du reste augmenté de 12 % au cours des quatre dernières années et les perspectives d'avenir sont bonnes : en 2014, 45 % des coopératives agricoles ont effectué un ou des recrutements. En 2015, 80 % des entreprises interrogées jugeaient probable une hausse de l'activité et 38 % envisageaient d'embaucher.

Le secteur des emplois de services, et notamment les métiers de soins et d'aides aux personnes âgées ou aux personnes fragiles (notamment aides à domicile, aides-soignants et infirmiers), offrent aussi des possibilités d'emplois importantes, et ce notamment dans les zones rurales, du fait du vieillissement général de la population et de l'arrivée dans les espaces ruraux de nombreux retraités, qui vont progressivement vieillir. Il en va de même des emplois dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, qui ouvrent souvent des perspectives de carrières professionnelles ascendantes pour des jeunes au départ peu qualifiés.

Le départ plus que proportionnel d'une partie de leurs jeunes les plus qualifiés n'en constitue pas moins un appauvrissement pour les territoires ruraux, en ce qu'il tend à limiter leurs capacités de développement futur. C'est d'autant plus vrai que de nombreux métiers s'y trouvent en tension, en particulier dans les TPE qui, au-delà des problématiques de reprise, se trouvent souvent confrontées à des difficultés de recrutement.

Quel accès des jeunes à l'emploi dans les espaces ruraux ?

Le CESE notait dans l'avis *L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost, que « *l'emploi des jeunes en zones rurales soulève de nombreuses questions. En effet, avec 17 % de l'emploi total, le milieu rural fait partie de la vie économique du pays. (...) Les jeunes ruraux sont cependant confrontés à des difficultés liées à l'éloignement, à la mobilité et à la raréfaction des services publics* »¹⁶⁹. Était de ce fait soulignée la nécessité d'accorder une attention particulière aux préoccupations du monde rural, afin de préserver des équilibres économiques fondamentaux.

La nouvelle typologie des zones d'emplois de l'INSEE définie en 2010 met l'accent sur les interdépendances entre les différents types d'espaces : la majorité des espaces ruraux, situés dans la couronne relativement proche des villes ou de leurs banlieues, dont une partie importante des habitants va travailler en ville, est de ce fait rattachée pour l'observation de l'emploi à des aires urbaines et n'apparaît donc plus en tant qu'espace rural dans les statistiques, comme déjà noté *supra*.

Le CGET a toutefois consacré une étude récente à la situation des jeunes dans les territoires ruraux très peu denses (densité de population inférieure à 25 habitants au km²)

¹⁶⁸ *Bref du Céreq* n°292, septembre 2011.

¹⁶⁹ CESE, avis sur *L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost, p. 53.

de la France métropolitaine, soit 671 cantons où vivent 2,5 millions d'habitants (5,5 % de la population). Ces cantons d'une densité particulièrement faible correspondent sensiblement aux espaces de l'hyper ruralité décrits par le sénateur Bertrand dans son rapport sur « *L'hyper ruralité* ».

Tableau 5 : La répartition des jeunes en 2011

	Population en 2011	18-29 ans		18-24 ans		25-29 ans		Nombre de cantons
		En nombre	En %	En nombre	En %	En nombre	En %	
Rural	2 478 579	239 497	2,5	130 062	2,3	109 435	2,8	671
Urbain	62 454 821	9 328 180	97,5	5 468 118	97,7	3 860 061	97,2	3 114
Ensemble	64 933 400	9 567 677	100	5 598 180	100	3 969 496	100	3 785

Source : INSEE, recensement de la population en 2011.

Selon le CGET, les jeunes de 18 à 29 ans, qui constituent 14,7 % de la population française, représentent dans ces espaces ruraux très peu denses seulement 9,7 % de la population.

Le niveau de qualification y est plus faible que la moyenne, ce qui confirme les constats faits dans le point précédent pour l'ensemble des espaces ruraux.

L'étude montre par ailleurs que, dans ces cantons très peu denses, **les jeunes sont plus souvent en emploi** : ainsi, « *les deux tiers des jeunes ruraux de 18 à 29 ans sont actifs occupés (en emploi, en apprentissage ou en stage rémunéré) contre 56 % en milieu urbain* ».

Cette situation s'explique pour partie en ce que, en milieu rural très peu dense, les jeunes sont actifs plus tôt que dans les espaces plus urbanisés, où ils poursuivent en moyenne des études plus longues : les 18-24 ans sont ainsi 54,9 % à être actifs et 20,7 % à être élèves ou étudiants dans les cantons très peu denses, contre respectivement 42,3 % et 36,9 % dans les cantons urbains.

« *Entre 25 et 29 ans, l'écart se réduit, avec 79,2 % d'actifs en milieu rural et 75,3 % en milieu urbain* ».

Le taux de chômage est moins élevé pour les jeunes dans les cantons ruraux peu denses que dans les espaces urbains : entre 18 et 24 ans, il atteint 25,1 % dans les espaces peu denses contre 27,1 % en zones urbaines. Entre 25 et 29 ans, ces pourcentages sont respectivement de 13,8 % et 16,3 %. Cela s'explique pour partie parce qu'un certain nombre de jeunes quittent les zones rurales pour les villes où ils espèrent trouver plus facilement un emploi.

Les jeunes sont en revanche plus fréquemment ni en emploi, ni en formation dans les espaces ruraux : 24,4 % des jeunes de 18-24 ans y sont dans ce cas, contre 20,8 % des jeunes urbains.

La part des jeunes employés dans le secteur agricole, la construction ou le commerce est enfin plus élevée dans les espaces ruraux qu'en ville : près de 10 % des jeunes de 18 à 29 ans travaillent dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche en milieu rural, mais à peine 2 % des jeunes de cette tranche d'âge en milieu plus urbanisé. Les activités du domaine de la construction emploient 12,2 % des jeunes ruraux, contre 8,2 % des jeunes urbains¹⁷⁰.

¹⁷⁰ CGET Cécile Métayer, « Les jeunes dans les territoires ruraux », *Les dossiers d'observation* n°2 (novembre 2014).

Avantages et inconvénients de bassins d'emploi de taille limitée

Les bassins d'emploi des espaces ruraux comprennent un nombre d'emplois relativement limité. Certes, cette affirmation est à nuancer compte tenu de la diversité des espaces ruraux. Ainsi, dans une grande partie des campagnes, beaucoup des personnes qui y résident les quittent quotidiennement ou quelques jours de la semaine ou quelques mois dans l'année pour aller travailler ailleurs, le plus souvent dans la ville centre ou l'une des villes situées à proximité. Dans les mieux reliées d'entre elles, certains de leurs résidents, et notamment des cadres, font pour ce faire des trajets longs parfois de plusieurs centaines de kilomètres. Si plus de 40 % des résidents d'une commune rurale travaillent dans une ou plusieurs autres communes, cette commune rurale est depuis 2010, sur le plan statistique, intégrée à une aire urbaine dont elle n'est pas le centre, et qui peut être une grande aire (plus de 10 000 emplois), une moyenne aire (de 5 000 à 10 000 emplois) ou une « petite aire » (de 1 500 à 5 000 emplois). **Toutefois, même dans ce cas, une partie et parfois la majorité de la population active de la commune rurale concernée travaille sur place ou à proximité immédiate, dans un bassin d'emploi qui, aux yeux des personnes en question, est perçu comme local et rural.** C'est *a fortiori* vrai pour les 5 % environ de la population de France métropolitaine résidant dans les 671 cantons à très faible densité décrits à la fin du point précédent.

Cette taille limitée du bassin de l'emploi local en zones rurales présente à la fois des avantages et des inconvénients.

D'un côté, cela favorise au plan local une bonne connaissance interpersonnelle entre les acteurs. Les chefs d'entreprises et les salariés se connaissent les uns les autres, souvent depuis longtemps, ce qui peut favoriser des relations de proximité fortes qui ont des conséquences en termes d'emploi. André Marcon, Président de CCI France, notait lors de son audition par la section dans le cadre d'une table-ronde des chambres consulaires, l'atout constitué par cette fidélité des salariés et des chefs d'entreprises à leur territoire et l'avantage qu'elle peut constituer en cas de difficulté économique passagère. Cette connaissance réciproque entre les acteurs favorise par ailleurs des relations de confiance qui représentent un atout majeur pour le développement local. L'intensité des relations entre les chefs d'entreprises du Choletais et de manière plus large les dynamiques collectives existant à l'échelle du bassin d'emploi contribuent ainsi dans la durée à la vitalité de ce bassin industriel rural, un peu à la manière de ce qui existe dans les districts italiens. A une échelle plus réduite, un phénomène du même type joue depuis une quarantaine d'années dans un village de moyenne montagne tel que Saint-Bonnet-le-Froid : dans cette bourgade de Haute-Loire, perchée sur un col aux confins de l'Ardèche, du Velay et du Vivarais, la rencontre entre l'initiative publique, l'initiative privée et une dynamique de groupe suscitée par plusieurs familles d'entrepreneurs ainsi que par un petit groupe d'habitants, ont permis la renaissance de la commune autour d'une démarche de développement locale originale fondée sur un tourisme de qualité : hôtellerie, restauration, commerces de bouche, construction, etc. La commune compte aujourd'hui 250 habitants contre 150 en 1968, ainsi que 160 emplois suscités par un tissu d'une trentaine de petites entreprises et activités économiques et commerciales, alors que beaucoup de villages comparables ont tendance à se vider¹⁷¹.

171 Cet exemple est évoqué de manière circonstanciée dans le rapport du CESE : *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis (2014), p. 243 à 245.

A l'inverse, cette étroitesse du bassin de l'emploi local en zones rurales présente aussi des inconvénients. L'attachement des habitants à leur cadre de vie tend souvent à freiner leur mobilité géographique et professionnelle. À titre d'exemple, organiser la mutation de cadres dans des entreprises moyennes ou des coopératives implantées en zones rurales est parfois difficile, alors qu'aller travailler même temporairement ailleurs pourrait favoriser pour eux l'acquisition de nouvelles compétences et, pour l'entreprise qui les emploie, l'apport d'un regard neuf, porteur de nouvelles dynamiques. De même, comme l'ont souligné plusieurs des personnalités auditionnées dans le cadre de l'élaboration de cet avant-projet d'avis, les entreprises implantées dans les espaces ruraux peinent souvent à y trouver ou à y attirer les salariés qualifiés dont elles ont besoin pour leur développement. Dans les zones d'emplois très peuplées, où se côtoient un grand nombre d'actifs aux profils professionnels diversifiés, il est naturellement plus facile de trouver celle ou celui dont on a besoin, surtout s'il s'agit d'une qualification « pointue » ou relativement rare. De plus, en dépit de l'attrait exercé par un immobilier en général meilleur marché que dans les villes et notamment les plus grandes d'entre elles, ainsi que de leurs aménités naturelles (espaces verts, possibilité de promenades, etc.), les espaces ruraux pâtiennent souvent aux yeux des personnes qui n'en sont pas originaires de la moindre richesse de leurs équipements culturels (théâtres, cinémas, etc.) par rapport aux grandes villes. Enfin, se pose souvent pour les couples la question de l'emploi du conjoint(e), du compagnon ou de la compagne : celle-ci ou celui-là a en effet davantage de probabilité de retrouver vite et facilement, en cas de mobilité professionnelle, un emploi dans une grande ville, où les possibilités à cet égard sont multiples du fait de l'effet de taille, que dans un bassin d'emploi plus restreint. Or, du fait de la progression considérable de l'activité professionnelle des femmes, les taux d'activité des hommes et des femmes sont désormais très proches et, parmi les personnes d'âge actif, une très forte proportion des couples est composée de deux actifs. Ainsi, parmi les ménages avec enfant, en 2006, il y avait trois quarts de couples bi-actifs (77,6 %). Ceux-ci sont de ce fait souvent moins enclins à accepter une mobilité professionnelle dans une petite ville, où retrouver un emploi pour l'autre membre du couple sera difficile.

L'installation des jeunes est de même souvent difficile en zones rurales, comme le souligne, pour ce qui concerne l'agriculture, l'avis du CESE *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, rapporté par Agnès Courtoux et Cécile Claveirole. Le coût des investissements à réaliser y est en effet rendu notamment élevé par l'augmentation, dans beaucoup de régions, des prix du foncier. Certaines régions, à l'image de l'Auvergne, ont pour tenter d'y remédier mis en place des aides à l'installation des jeunes. Les coopératives agricoles jouent aussi souvent un rôle en la matière. Ainsi, par exemple, l'Union des Vignerons des Coteaux de l'Ardèche (UVICA) a permis l'installation de neuf jeunes en 2014 dans des zones rurales. L'enjeu est considérable, car il ne peut pas y avoir de continuité dans l'avenir économique de ces espaces sans l'installation régulière de jeunes, une relève dans la durée étant d'autant plus nécessaire que de nombreux exploitants agricoles sont relativement âgés¹⁷².

Pourtant, le développement des espaces ruraux passe par l'acquisition de compétences et de connaissances. Ainsi, il est indispensable pour les espaces ruraux d'attirer des talents, entre autres pour améliorer la production agricole et développer l'exportation. Denis Verdier évoquait à titre d'exemple en audition la complexité des problématiques monétaires à l'exportation, qui, si cela était nécessaire, suffirait à attester l'importance de

172 Audition de Denis Verdier devant la section de l'aménagement durable des territoires.

cet enjeu. Des employés qualifiés en commerce et en finance sont donc indispensables et des investissements doivent être faits pour les attirer ou les former, mais, de manière plus générale, développer la connaissance par la formation, la recherche et l'innovation constitue une voie essentielle pour maintenir et renforcer la compétitivité des espaces ruraux.

Des possibilités existent toutefois pour compléter par la formation continue ou dans le cadre de troisièmes cycles la formation initiale et l'expérience acquise lors des premières années d'exercice professionnel. Ainsi, à titre d'exemple, les coopératives conduisent des actions pour former certains de leurs membres lorsque la dimension de leur travail les appelle à gérer des entreprises très importantes et que ces fonctions nécessitent des compléments de formation. Coop de France a ainsi mis en place, en liens avec l'ESSEC, le programme « Sénèque », afin de miser sur la formation des administrateurs des coopératives agricoles, qui sont avant tout des agriculteurs.

Des emplois saisonniers en nombre particulièrement élevé

📄 Importance variable du travail saisonnier en zones rurales selon les domaines d'activités

Le recours aux emplois saisonniers est développé dans les espaces ruraux, du fait de l'importance relative dans ces zones de plusieurs filières à forte saisonnalité, et notamment l'agriculture, les industries agroalimentaires, l'exploitation forestière et le tourisme. Comme l'a souligné le CESE dans deux avis récents¹⁷³, il n'existe pas de réelle définition juridique de la saisonnalité et donc de statistiques d'ensemble, ce qui ne permet pas d'en mesurer l'ampleur avec exactitude, malgré les enjeux économiques et sociaux non négligeables pour les entreprises, les salariés et les territoires concernés.

Christian Gilquin, auditionné pour l'avis *Tourisme et développement durable en France*, notait en effet que la possibilité pour un employeur de recruter successivement plusieurs personnes sur un même poste au cours de la même saison compliquait le dénombrement des postes saisonniers et plus encore des personnes qui occupent ces postes. Selon lui, « le nombre de postes de saisonniers s'élèveraient à 2 millions en France, dont 700 000 pour le seul tourisme »¹⁷⁴. Estimer la part des saisonniers du tourisme travaillant dans les espaces ruraux est encore plus difficile. Certes, la part du tourisme rural dans les nuitées des touristes français est de près de 20 %, et l'on pourrait sur cette base considérer que le nombre de postes de saisonniers dans le tourisme rural pourrait être, en ordre de grandeur, d'environ 140 000. Mais, comme déjà noté, la saisonnalité touristique est moins forte dans les espaces ruraux que sur le littoral ou en montagne. Le nombre réel de postes de saisonniers dans le tourisme rural est donc très vraisemblablement inférieur à ce chiffre, sans qu'il soit possible de déterminer dans quelle proportion.

Pour ce qui concerne les saisonniers agricoles, il est possible d'avancer que ceux-ci sont dans leur très grande majorité employés dans des espaces ruraux. En 2012, selon l'INSEE et la MSA, sur environ 145 000 exploitations agricoles qui emploient des salariés, 61 % ont eu recours à au moins un contrat saisonnier. Au total, près de 947 000 contrats saisonniers

173 CESE, avis *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires : une réalité méconnue aux enjeux pourtant importants*, rapporté par Rafaël Nedzinski (2014) et avis *Tourisme et développement durable en France*, op. cit. (2014).

174 Audition de Christian Gilquin par la section pour l'élaboration du rapport et de l'avis *Tourisme et développement durable en France* (2014). Voir ce rapport p. 199.

ont été conclus. Ils ont concerné 686 000 salariés, soit 1,4 contrat en moyenne par salarié et représenté un peu plus de 77 000 équivalents temps plein (ETP). La durée annuelle moyenne d'activité de chaque salarié saisonnier dans l'agriculture est ainsi inférieure à un mois et demi, du fait notamment de la forte proportion des contrats vendanges, structurellement très courts. L'emploi saisonnier agricole se localise surtout dans les régions viticoles et arboricoles, notamment en Aquitaine, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Quant à l'agroalimentaire, si des éléments sur la saisonnalité des emplois peuvent exister pour certains sous-secteurs, « aucune information (globale) relative à la part du travail saisonnier n'est disponible au niveau national »¹⁷⁵ et c'est a fortiori le cas s'agissant des seules zones rurales.

Des évolutions dans les recrutements de saisonniers sur le plan quantitatif et qualitatif

Diverses évolutions, et notamment la modernisation des techniques, entraînent, en agriculture mais aussi dans d'autres secteurs présents en zones rurales, « à la fois des diminutions d'emplois et des exigences de qualification plus élevées. (Cela) peut expliquer au moins pour partie la situation apparemment paradoxale observée au niveau de bassins d'emplois : d'un côté, des entreprises qui rencontrent des difficultés pour recruter les compétences dont elles ont besoin lors de leurs pics d'activités et, de l'autre, des demandeurs d'emplois toujours plus nombreux »¹⁷⁶.

Contribuent aussi à ces difficultés de recrutement le manque d'information sur les offres d'emplois disponibles et la réalité des emplois correspondants, ainsi que « la coordination insuffisante entre les acteurs institutionnels ou associatifs concernés », d'autant qu'une partie des recrutements se fait par le bouche à oreille. De plus, le recours plusieurs années de suite aux mêmes saisonniers est faible, alors que cette fidélisation pourrait bénéficier aux entreprises et aux salariés concernés. A contrario, le nombre de ruptures anticipées de contrats est significatif. La rotation de main d'œuvre est ainsi forte.

Concernant l'appel à une main d'œuvre saisonnière étrangère, les progrès techniques changent aussi pour partie la donne. Comme le rappelait Denis Verdier en audition, les machines à vendanger permettent par exemple de remplacer le travail de quarante personnes sans perdre en qualité puisqu'elles jaugent la maturation du grain. Les coopératives travaillent souvent en lien avec Pôle Emploi pour la formation, et, s'il est fait néanmoins appel à une main d'œuvre venue d'autres pays d'Europe ou le cas échéant de pays du Maghreb, c'est dans une mesure moindre qu'auparavant¹⁷⁷. A l'inverse, « on observe le développement de l'externalisation des tâches traditionnellement dévolues aux saisonniers par le recours à des sociétés prestataires de services implantées hors de France et qui emploient des travailleurs étrangers dans des conditions souvent inadmissibles »¹⁷⁸.

Caractéristiques du contrat saisonnier et image peu attractive

D'après l'article L 1242-2 du code du travail, un contrat de travail à durée déterminée peut être conclu pour un emploi à caractère saisonnier dans certains secteurs d'activité « où il est d'usage constant de ne pas recourir au contrat de travail à durée indéterminée en raison de

¹⁷⁵ CESE, avis *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires*, op. cit. p. 10.

¹⁷⁶ *Idem*.

¹⁷⁷ Audition de Denis Verdier par la section.

¹⁷⁸ CESE, avis *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires*, op. cit..

la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois ». Le code de la sécurité sociale précise pour sa part (art 171-3-1) qu'une activité saisonnière est une activité limitée dans le temps correspondant à des tâches appelées à se répéter chaque année aux mêmes périodes selon le rythme des saisons ou en fonction des modes de vie collectifs.

Quant au chômage, le règlement de l'assurance chômage prévoit deux catégories de chômage saisonnier : le chômage survenant à la suite d'activités exercées dans un secteur saisonnier¹⁷⁹ mais aussi le chômage survenant trois années de suite aux mêmes périodes, quel que soit le secteur d'activité concerné. Si le salarié saisonnier privé d'emploi peut bénéficier d'une indemnisation, celle-ci tient compte du rythme de l'activité, et son montant est affecté d'un coefficient de minoration qui dépend du nombre de jours de l'activité du saisonnier au cours des 12 derniers mois¹⁸⁰.

Les deux avis précités du CESE traitant du travail saisonnier soulignent que celui-ci, qu'il s'agisse des filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires ou touristiques, souffre en général d'une image peu valorisante : il est en effet perçu, « *du fait souvent des réalités sociales vécues* », comme mal rémunéré, soumis à des conditions de travail pénibles et entraînant des modes de vie précaires. De plus, la sectorisation entre agriculture, industries agroalimentaires et tourisme rend aléatoire, dans beaucoup de zones rurales, la pluriactivité des saisonniers et la construction de parcours professionnels répartis dans l'année en enchaînant plusieurs contrats.

S'y ajoute fréquemment le problème du logement pour les salariés non locaux. Nombre de saisonniers peinent en effet à se loger en haute saison, beaucoup étant rémunérés au SMIC et louer étant très difficile quand on ne dispose pas d'un CDI, tandis que l'employeur n'a pas d'obligation générale de loger son personnel saisonnier, même s'il peut mettre à sa disposition un logement qu'il possède ou loue. Peuvent aussi se poser la question du transport, les salariés saisonniers n'étant pas toujours logés à proximité immédiate de leur lieu de travail et ne disposant pas nécessairement d'un véhicule, ainsi que celle de l'amplitude horaire¹⁸¹, pas toujours respectée en raison de la pression forte parfois exercée par la clientèle et par l'employeur¹⁸². Les limites de durée du travail quotidiennes et hebdomadaires, ainsi que l'attribution du repos hebdomadaire peuvent du reste faire l'objet de dérogations en agriculture et dans les IAA pour répondre aux besoins lors des pics d'activité. La prise en compte des aspects sécurité au travail et santé reste pour sa part insuffisante.

Enfin, du fait de la faible durée des contrats et des changements de secteurs d'activités, les saisonniers bénéficient peu des actions de formation qui seraient nécessaires, pour les entreprises locales, au regard de la progression des niveaux de qualifications souhaitées, et pour les intéressés eux-mêmes, en termes de possibilités d'évolution professionnelles. En témoigne la sous-utilisation de dispositifs comme le congé individuel de formation-CDD (CIF-CDD) ou la validation des acquis de l'expérience (VAE). Pour les mêmes raisons, les saisonniers rencontrent des difficultés quant à leur protection sociale notamment au regard des conditions requises pour l'ouverture des droits et au fait qu'ils sont souvent amenés,

179 Sont réputés saisonniers le secteur des exploitations forestières, celui des centres de loisirs et de vacances, le sport professionnel, les activités saisonnières agricoles (récoltes, etc.), ainsi que celles liées au tourisme ou aux casinos et cercles de jeux.

180 Cf. CESE, avis et rapport *Tourisme et développement durable en France*, p. 199 et 200.

181 Temps qui s'écoule entre le début et la fin d'une journée de travail. L'amplitude p. 28 à 30, qui ne peut pas dépasser 13 heures, intègre le temps de travail effectif, ainsi que les pauses.

182 CESE, avis *Tourisme et développement durable en France*, p. 202.

au titre de contrats successifs, à cotiser à différents régimes (agricole, régime social des indépendants et général, etc.) « étanches » les uns par rapport aux autres. Des difficultés analogues en termes de durée de cotisation et de multiplicité de régimes existent pour les droits à la retraite, même si est prévue la liquidation unique pour ces régimes à partir de 2017¹⁸³.

Cette situation susceptible de constituer un frein à l'emploi engendre par ailleurs, pour certaines entreprises implantées en milieu rural, des problèmes de recrutement de personnels qualifiés et motivés dont elles ont besoin en période de pics d'activités.

Évolutions des espaces ruraux en matière d'emploi et résilience face à la crise

Analyser la situation en matière d'emploi et de chômage des espaces ruraux constitue un exercice délicat. Du fait de la part croissante de la population des espaces ruraux quittant sa commune voire son département de résidence pour aller travailler, l'INSEE a augmenté la taille des aires urbaines qu'il prend en compte et ne distingue plus guère les zones d'emploi selon qu'elles sont urbaines ou rurales, sauf pour le rural isolé.

De plus, l'évolution de l'emploi en longue période est marquée, en France métropolitaine, par des dynamiques géographiques différenciées, qui se surajoutent à la différenciation urbain/rural et, dans une certaine mesure, s'imposent à elle. L'évolution de l'emploi sur trente ans est en effet de manière générale nettement plus favorable dans le Sud, sur le littoral et en Île-de-France, qu'elle ne l'est au nord et au centre de la France.

Sur plus courte période, la situation est d'autant plus complexe que, comme le souligne une étude de la FNAU, si les pertes d'emploi liées à la crise économique amorcée en 2008 ont en général été moindres dans les zones d'emploi du Sud que dans celles du nord-est et du grand centre de la France, « *des zones d'emploi ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou des départements qui vont mal, et inversement* »¹⁸⁴. Ainsi, **des espaces ruraux figurent parmi les territoires dont la situation au regard de l'emploi est très difficile et d'autres sont au contraire en position plutôt favorable** à cet égard, comme le notait Magali Talandier en audition.

Emploi et chômage entretiennent par ailleurs des relations complexes. En effet, comme le note l'avis du CESE *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, « *les incidences sur le taux de chômage des pertes d'emplois dans un territoire peuvent être amorties ou au contraire accrues par le nombre de personnes en âge de travailler ou par des entrées ou sorties (entrée en activité de jeunes, arrivées d'actifs venant d'autres régions, départs à la retraite) sur le marché du travail de ce territoire* »¹⁸⁵. À titre d'exemple, la Haute Corse, département rural pour l'OCDE, malgré une très forte augmentation de l'emploi sur son territoire au cours des trente dernières années, attire nombre d'actifs venus d'autres régions, et le taux de chômage localisé y atteint en partie

183 Pour des compléments sur ce point, voir CESE, avis *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires*, p. 12 et 14.

184 Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), *L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales* (mars 2011), p. 33.

185 CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguerie.

de ce fait 11,1 % au 3^{ème} trimestre 2014, soit un taux supérieur à la moyenne de la France métropolitaine. A l'inverse, la Nièvre, autre département peu dense et rural au sens de l'OCDE, a connu entre 2002 et 2013 une réduction de l'emploi très prononcée, mais son taux de chômage, avec 9,5 % au 3^{ème} trimestre 2014, reste inférieur à la moyenne.

Approcher la réalité de la situation des espaces ruraux en matière d'emploi et de chômage en longue période et son évolution depuis la crise amorcée en 2008 suppose alors de recourir à divers paramètres et de combiner plusieurs échelles territoriales et temporelles. Seront présentées de ce fait dans cette partie, d'une part, **l'évolution de l'emploi** sur longue période et depuis 2008, en comparant la situation à cet égard des espaces ruraux et d'autres types d'espaces ; d'autre part, celle **des taux d'emploi, des demandes d'emploi et du chômage**, au double niveau des départements et de zones d'emploi, ce paramètre dépendant bien entendu pour partie de l'évolution de l'emploi, mais aussi de celle de la population active, qui varie selon les territoires.

Une évolution de l'emploi peu favorable dans beaucoup d'espaces ruraux

Des dynamiques de l'emploi en longue période contrastées selon les zones d'emploi et la nature des activités en leur sein

L'évolution de l'emploi a varié de manière importante selon les territoires au cours des trente dernières années. D'après l'INSEE, malgré plusieurs chocs économiques, et notamment les crises économiques de 2003 et 2008, **le nombre total d'emplois s'est, entre 1982 et 2011, accru en France métropolitaine de plus de 20 % en moyenne, davantage que la population (+ 16 % sur la période).**

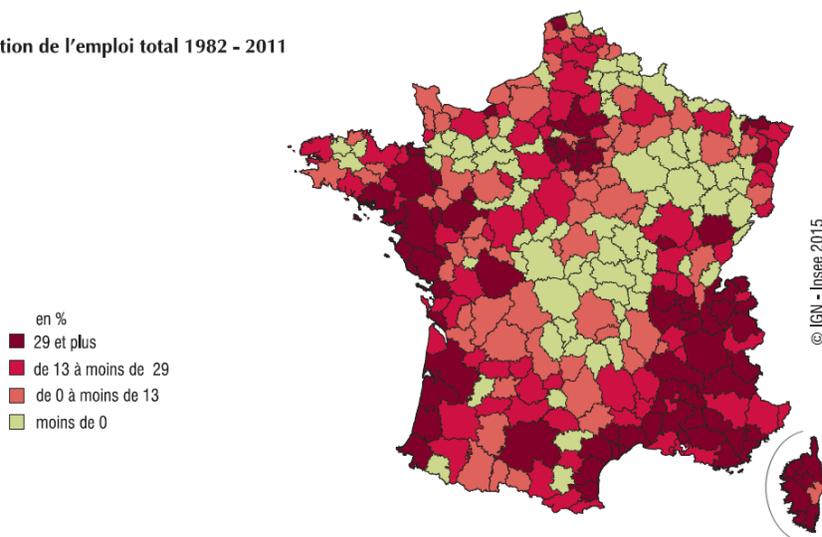
Une étude de l'INSEE analyse les variations de ce phénomène à l'échelle des zones d'emploi.

Dans un quart des 304 zones d'emploi, la progression de l'emploi a, sur la période, été supérieure à 30 %. Les territoires où la progression de l'emploi a ainsi été particulièrement forte sont principalement situés au Sud-Est ou à l'Ouest, en Île-de-France, dans les zones proches des littoraux atlantiques et méditerranéens, ainsi que dans des métropoles régionales telles que Montpellier, Toulouse, Nantes, Rennes, Bordeaux et Lyon. **A l'inverse, 79 zones d'emploi, soit environ un quart du total, ont perdu des emplois. Ces territoires sont « situés plutôt au Nord-Est et dans le Massif central, c'est-à-dire dans les régions où les activités industrielles et agricoles étaient encore très présentes il y a trente ans »¹⁸⁶,** avec notamment nombre d'espaces ruraux parmi ces territoires.

¹⁸⁶ INSEE Première n°1538 : « Trente ans de mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires », de Robert Reynard, Pascal Vialette et Clément Grass (février 2015).

Carte 16 : De fortes progressions d'emploi dans l'Ouest, le Sud-Est et en Ile-de-France

Variation de l'emploi total 1982 - 2011



Source : Insee, recensements de la population (exploitations complémentaires au lieu de travail).

Une étude par l'INSEE des mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires permet d'expliquer en partie pourquoi beaucoup d'espaces ruraux figurent parmi les zones d'emploi où les pertes d'emplois ont été relativement importantes sur la période.

Dans son étude, l'INSEE distingue d'une part, la sphère productive, composée de l'agriculture, de l'industrie, du commerce de gros et des services aux entreprises, activités potentiellement exportatrices, et d'autre part, la sphère présentielle, axée sur la satisfaction des personnes résidentes ou des touristes (commerce de détail, santé et action sociale, éducation, services aux particuliers, administration et construction)¹⁸⁷. Entre 1982 et 2011, les effectifs des activités productives se sont réduits de 6 % en France métropolitaine, alors que ceux de la sphère présentielle ont augmenté de 42 %. De ce fait, la part des activités présentielles dans l'emploi total est passée de 56 % en 1982 à 65 % en 2011.

Au sein de la sphère productive, les effectifs des fonctions de production concrète (emplois agricoles et de fabrication industrielle) ont, notamment avec le progrès technologique et la mondialisation, été divisés par deux sur la période. Nombre d'espaces ruraux où ces fonctions étaient largement représentées ont de ce fait été confrontés à de fortes baisses du nombre des emplois qui en relèvent. A l'inverse, les effectifs des fonctions de production abstraite (conception-recherche, prestations intellectuelles, culture) ont progressé de 47 % (ils pèsent désormais dans la sphère productive autant que ceux des fonctions de production concrète). Mais ces activités en progression, souvent qualifiées de « métropolitaines », sont surtout localisées en région parisienne et dans les métropoles régionales, et très peu dans les petites villes et les espaces ruraux : ces derniers ont donc peu bénéficié des créations d'emplois intervenues dans ce segment de la sphère productive.

¹⁸⁷ Ce découpage fonctionnel de l'emploi est donc différent de celui proposé par Laurent Davezies, qui distingue pour sa part quatre catégories fonctionnelles d'emplois.

Les effectifs relevant des fonctions présentielle ont entre 1982 et 2011 augmenté dans toutes les zones d'emploi, mais de manière beaucoup plus prononcée dans les zones d'emploi dont la population permanente a le plus augmenté et/ou à forte orientation touristique, notamment dans le Sud et sur le littoral. Or, comme on l'a vu, les espaces ruraux, qui représentent près de 80 % de l'espace, n'accueillent que 20 % environ des touristes résidents. Enfin, « **la forte progression des effectifs de la sphère présentielle s'explique principalement par la croissance de l'emploi dans trois fonctions : l'administration publique, la santé et l'action sociale, ainsi que les services de proximité** »¹⁸⁸. Mais, comme déjà noté, l'emploi public est davantage présent dans les métropoles, les chefs-lieux de région et de département, et en général dans les grandes villes, que dans les petits bourgs ou espaces ruraux. Toutefois, « **ces fonctions pré-sentielles, très liées à l'emploi public, ont joué un rôle d'amortisseur dans les zones où l'emploi total diminuait** »¹⁸⁹.

Ainsi, si les espaces ruraux ont bénéficié de la progression des effectifs des fonctions pré-sentielles, beaucoup n'ont pas connu ces trente dernières années une croissance de l'emploi total aussi forte que la moyenne métropolitaine. Les espaces ruraux sont en effet caractérisés par une présence relativement forte de l'agriculture en leur sein, mais aussi, pour nombre d'entre eux, d'activités de production industrielle souvent peu spécialisées, dont les effectifs se réduisent. Ils bénéficient à l'inverse peu du développement des activités de production abstraites (recherche, etc.) dites métropolitaines, dont le nombre d'emplois s'est fortement accru.

Une évolution de l'emploi moins favorable en moyenne dans les départements ruraux

Entre 2002 et 2013, l'emploi a connu en moyenne une augmentation de 3,8 % en France métropolitaine d'après les données INSEE. Il est intéressant d'observer, pour apprécier la situation relative des espaces ruraux en termes d'emploi, l'évolution sur douze ans de ce même paramètre dans les départements ruraux au sens de l'OCDE et dans les autres départements.

Parmi les départements ruraux au sens de l'OCDE, moins d'un cinquième a vu la situation de l'emploi en son sein s'améliorer davantage que la moyenne métropolitaine sur la période 2002-2013. Cette proportion est plus élevée dans les départements non ruraux : parmi ceux de province, plus de deux cinquièmes ont connu une progression de l'emploi plus forte que la moyenne de France métropolitaine, et parmi les départements franciliens, trois sur cinq sont dans ce cas. Les départements ruraux où l'évolution de l'emploi a été plus favorable que la moyenne métropolitaine sur la période considérée sont, par ordre décroissant, les suivants : la Haute-Corse, la Vendée, le Tarn et Garonne, les Landes, le Morbihan, les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes.

Sur une trentaine de départements ruraux au sens de l'OCDE, environ la moitié a ainsi, entre 2002 et 2013, connu une réduction de l'emploi et la moitié une augmentation de l'emploi. Parmi les départements non ruraux de province, près de 60 % ont connu une progression de l'emploi et un peu plus de 40 % une réduction de l'emploi. Quant aux départements franciliens, sept sur huit ont connu une augmentation de l'emploi.

La différenciation entre départements ruraux et non ruraux au regard de l'évolution de l'emploi apparaît plus nettement si l'on concentre l'observation sur les

¹⁸⁸ INSEE Première n°1538, op. cit.

¹⁸⁹ Idem.

départements ayant connu la réduction ou au contraire la progression de l'emploi la plus forte sur la période.

Ainsi, parmi les vingt départements de France métropolitaine où la réduction de l'emploi en pourcentage a été la plus importante (supérieure à 3,6 %) sur la période 2002-2013 figurent onze départements ruraux au sens de l'OCDE. **Si l'on se limite aux dix départements où cette réduction en pourcentage a été la plus importante, huit d'entre eux sont des départements ruraux.** Ces réductions d'emploi en pourcentage sont particulièrement prononcées pour la Nièvre, où la réduction de l'emploi a été la plus forte sur la période, pour les Vosges, l'Orne, la Meuse, la Haute-Marne et la Creuse, tous départements ruraux au sens de l'OCDE.

A l'inverse, sur les vingt départements où la progression de l'emploi sur la même période a été la plus élevée (supérieure à 7 %) ne figurent que quatre départements ruraux, la Haute Corse, la Vendée, le Tarn et Garonne ainsi que les Landes, et **si l'on se limite aux dix départements de France métropolitaine où la progression de l'emploi a été la plus forte, la Haute-Corse est le seul département rural à y figurer.**

Ainsi, l'évolution de l'emploi dans la période récente a été plutôt moins favorable dans les départements ruraux au sens de l'OCDE que dans les départements franciliens ou les départements de province non ruraux au sens de l'OCDE.

Une étude récente de l'Observatoire du Commissariat général à l'égalité des territoires confirme ce constat mais souligne que les évolutions de l'emploi des espaces ruraux s'inscrivent en général dans des évolutions à une plus large échelle géographique.

Le rapport 2015 de l'Observatoire du CGET étudie l'évolution de l'emploi dans divers types de territoires sur une période de douze ans. Il relève que, entre 1999 et 2011, l'augmentation de l'emploi en France (recensé au lieu de travail) a été en moyenne de 0,6 % par an. Les créations nettes d'emploi les plus importantes sont intervenues, d'une part sur les façades littorales de l'Atlantique et de la Méditerranée, favorisées par l'augmentation de la population résidente, et d'autre part (+ 0,8 % par an en moyenne) dans les zones urbaines à forte proportion de cadres et de professions intellectuelles. **« En revanche, l'emploi a reculé dans les zones d'emploi plus industrielles ou rurales allant des Ardennes au Limousin, ainsi qu'à la jonction des régions Centre, Basse-Normandie et Pays de la Loire »**¹⁹⁰.

Cette étude souligne la force du lien entre dynamisme démographique et évolution de l'emploi et, de manière générale, **l'impact plus marqué de la crise de 2008 sur les économies qui étaient déjà les plus fragiles** : les zones d'emploi métropolisées, à forte concentration de cadres et de professions intellectuelles, ont plus vite rebondi après le choc, tandis que **« les économies moins denses ont souffert plus durablement de la récession »**. L'Observatoire du CGET relève cependant **« une bonne résistance des zones dont l'emploi présentiel est soutenu par les activités de tourisme ou par une forte attractivité résidentielle »**, parmi lesquelles figurent des zones d'emploi rural (Haute-Corse, notamment)¹⁹¹

¹⁹⁰ Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires du CGET, p. 58.

¹⁹¹ Idem p. 50.

Une grande disparité de situations des espaces ruraux au regard des demandes d'emploi et du chômage

☐ Une sous-représentation des départements ruraux parmi ceux à taux de chômage élevé

Si beaucoup d'espaces ruraux connaissent une évolution préoccupante de l'emploi, tant en longue période que depuis la crise amorcée en 2008, **leur situation relative est, de manière générale, moins défavorable au regard du taux de chômage (en niveau).**

Ainsi, **parmi les 36 départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE, les deux tiers bénéficient au 3^{ème} trimestre 2014 d'un taux de chômage localisé inférieur ou égal à celui de la moyenne de la France métropolitaine**, alors que ce n'est le cas que d'un peu plus d'un tiers des départements non ruraux de province. La situation des départements franciliens est toutefois encore plus favorable, puisque plus des deux tiers (six sur huit) se situent au 3^{ème} trimestre 2013 en dessous du taux de chômage moyen.

De même, **parmi les départements de France métropolitaine dont le taux de chômage localisé est le moins élevé au 3^{ème} trimestre 2014, six sur dix sont des départements « essentiellement ruraux »** (il s'agit par ordre de taux de chômage croissant de la Lozère (5,9 %), du Cantal, de la Mayenne, de l'Aveyron, du Jura et des Deux-Sèvres (7,7 %)). Si l'on étend la comparaison aux vingt départements dont la situation est la plus favorable, dix sont des départements « essentiellement ruraux » (il faut en ce cas ajouter à ceux précités, toujours par ordre de taux de chômage croissant, la Corrèze (8 %), le Gers, la Vienne (8,3 %) et la Vendée (8,5 %).

En outre, **parmi les dix départements métropolitains dont le taux de chômage est le plus élevé au 3^{ème} trimestre 2014, ne figure aucun département « essentiellement rural » au sens de l'OCDE.** Et, si l'on prend en compte, non plus les dix, mais les vingt départements au taux de chômage les plus élevés, seuls quatre départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE sont concernés. Il s'agit du Tarn et Garonne (11,3 %) des Vosges (11,8 %), des Alpes de Haute Provence (12 %) et de l'Ariège (12,2 %).

Les départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE sont ainsi de manière relativement nette, à la fois surreprésentés parmi les départements au taux de chômage faible et sous-représentés parmi les départements au taux de chômage élevé.

☐ Hausse du chômage et difficultés à retrouver un emploi dans beaucoup de départements ruraux

Dans tous les départements de France métropolitaine, la crise amorcée en 2008 s'est traduite par une augmentation sensible du chômage depuis 2008.

Et, si le niveau du chômage est, de manière générale, plutôt moins élevé au 3^{ème} trimestre 2014 dans les départements ruraux que dans les autres départements de France métropolitaine, la hausse du chômage (en flux) n'a pas été, depuis 2008, beaucoup moins prononcée dans les départements ruraux.

Ainsi, parmi les 24 départements métropolitains où la hausse du taux de chômage a atteint au moins trois points entre le 3^{ème} trimestre 2008 et le 3^{ème} trimestre 2014, huit sont des départements ruraux au sens de l'OCDE, ce qui correspond à leur part dans le nombre total des départements : il s'agit, pour ne citer que des départements ruraux où cette hausse (en points de pourcentage), a été la plus élevée, des Alpes de Haute-Provence et de l'Ariège

(+ 3,4 points), du Cher et de la Dordogne (+ 3,3 points), de la Haute-Corse, de l'Indre, de la Haute Saône et des Vosges (+ 3,1 points).

Or, dans ces territoires, **la fermeture d'une et a fortiori de plusieurs entreprises**, même de taille moyenne, peut avoir des effets d'autant plus préjudiciables que le tissu économique local y est en général beaucoup moins diversifié que dans les grandes villes. Plusieurs personnes d'une même famille sont ainsi parfois conduits – plus souvent sans doute que ce n'est le cas dans les grandes villes - à travailler au sein de la même entreprise. La situation qui en résulte est alors considérablement aggravée pour le ménage considéré lorsque l'entreprise où travaillent ses membres en vient à licencier voire à fermer ses portes. De même, l'époux ou l'épouse a souvent de grandes difficultés dans les espaces ruraux à retrouver un emploi rapidement et ne peut donc souvent bouger en même temps que son conjoint ou sa conjointe (compagnon/compagne) si celui-ci ou celle-ci doit déménager pour retrouver un emploi.

Enfin, **le coût des transports en zones rurales constitue souvent un facteur de difficultés pour retrouver un emploi**. La faible densité des espaces ruraux y limite en effet la possibilité d'y développer des transports collectifs à prix raisonnables. Il est de ce fait *quasi* inévitable pour se déplacer de recourir à la voiture individuelle, dont l'acquisition et le fonctionnement représentent pour les ménages modestes un coût élevé, qui peut devenir prohibitif en cas de flambée des cours du pétrole. Or, la diversité des emplois présents dans les zones rurales étant moindre qu'en ville, retrouver un emploi impose souvent pour le ou les membres actifs d'un ménage de rechercher celui-ci relativement loin, en tout cas en distance, de son domicile, engendrant des coûts de transport relativement élevés. L'INSEE relève dans une étude récente ce haut niveau des dépenses automobiles pour les ménages ruraux : un ménage rural consacre ainsi 4,3 points de plus que la moyenne des ménages et 11,1 points de plus qu'un ménage de l'unité urbaine de Paris à son budget automobile : « *plus équipé (1,6 voiture en moyenne contre 0,8 en moyenne dans l'aire urbaine de Paris), il dépense également davantage en carburants et en entretien* »¹⁹².

Ces dépenses importantes liées aux déplacements peuvent, pour les ménages ruraux les moins favorisés, se traduire par une exposition accrue à la précarité énergétique. Selon la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, est considérée en situation de précarité énergétique « *une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadéquation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat* ». L'INSEE traite dans une étude récente de la précarité énergétique et étend la notion aux déplacements effectués en voiture pour se rendre au travail, faire ses courses ou accéder à certains services. L'étude rappelle que la distribution des taux d'effort énergétique (part des dépenses énergétiques dans le revenu) permet de définir un seuil au-dessus duquel un ménage est considéré en situation de vulnérabilité énergétique. Ce seuil, fixé conventionnellement au double du taux d'effort médian pour l'ensemble de la population, est de 8 % pour le logement et de 4,5 % pour les déplacements. Selon l'étude de l'INSEE, en France métropolitaine, 10,2 % des ménages en France métropolitaine dépensent plus de 4,5 % de leurs revenus pour acheter le carburant nécessaire à leurs déplacements contraints. **Les cinq régions les plus exposées sont l'Auvergne et la Champagne-Ardenne (16 % des ménages), la Picardie (16,1 %), le Limousin (17,5 %) et la Corse (28 %), c'est-à-dire**

¹⁹² INSEE Première n°1520, « Depuis 2008, la consommation automobile pâtit de la crise économique », Joan Sanchez-Gonzalez, octobre 2014.

des régions relativement peu denses où la part des espaces ruraux est importante. De fait, le risque de vulnérabilité énergétique imputable aux déplacements contraints, faible dans les pôles urbains (part de ménages inférieure à 7 %), augmente fortement à mesure que l'on s'en éloigne : **les taux des ménages vulnérables** sont de 16 % dans les couronnes des pôles urbains, atteignent 23 % dans les territoires multipolarisés et s'élèvent à 31 % dans les zones situées hors aires urbaines¹⁹³. L'avis du CESE *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques* relève l'enjeu constitué en la matière par les territoires périurbains et ruraux, considérant qu'ils « font partie des champs prioritaires des actions combinant une politique anti-exclusion et la lutte contre les émissions polluantes »¹⁹⁴.

☐ Absence de corrélation forte entre part des demandes d'emploi et caractère rural ou urbain d'un territoire

L'Observatoire du CGET analyse dans son rapport 2014 la part des demandes d'emploi de catégories A, B et C¹⁹⁵, qui s'élève en moyenne à 16,7 % en France métropolitaine en 2013.

Selon ce rapport, la corrélation entre la part des demandes d'emploi dans la population active et le caractère rural ou urbain d'un territoire serait relativement faible à l'échelle des zones d'emploi.

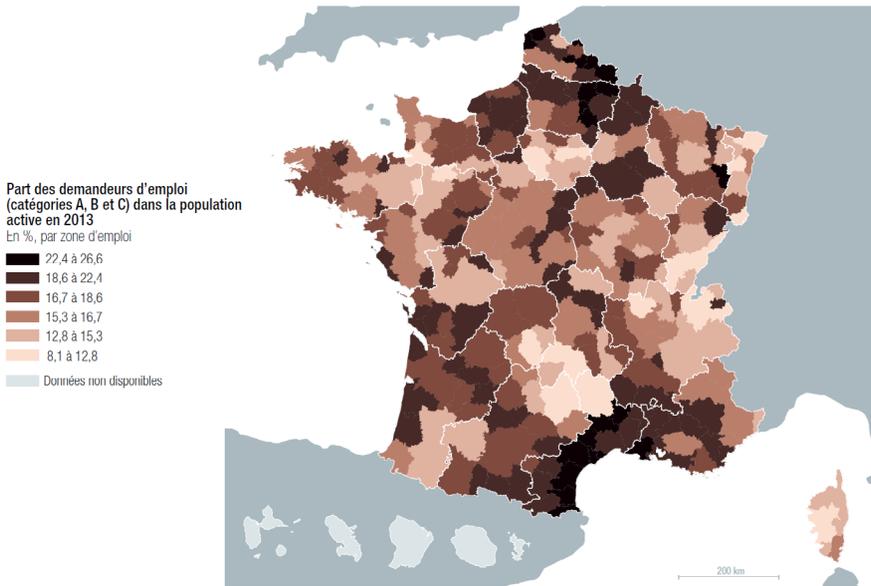
Le CGET note l'ampleur des variations de cet indicateur entre les régions et en leur sein. Parmi les 304 zones d'emploi de France métropolitaine, 23 zones, qui rassemblent 5,3 % des actifs, comptent les plus fortes parts de demandes d'emploi (entre 22,4 % et 26,6 %). Ces zones, dont les difficultés à cet égard sont les plus grandes, se situent pour la plupart dans les régions Nord-Pas de Calais et Picardie, au nord du pays, ainsi qu'en Languedoc-Roussillon, au Sud. A l'inverse, 29 zones d'emploi, totalisant près de 8 % des actifs, ont une part de demande d'emploi inférieure à 12,8 %. Ces zones en situation relative « les plus favorables » sont plus dispersées sur le plan géographique, même si elles se situent notamment en Île-de-France, le long des frontières avec la Suisse et l'Allemagne, au sud du Massif Central, en Basse-Normandie et en Corse.

193 INSEE Première n°1530, « Vulnérabilité énergétique : loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget », Nicolas Cochez, Eric Durieux, David Levy, 2015.

194 Avis du CESE *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, rapporté par Pierrette Crosemarie (janvier 2015), p. 40.

195 Ce ratio rapporte le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C à la population active en moyenne annuelle. Il diffère du taux de chômage au sens du BIT car beaucoup de demandeurs d'emplois en catégories A, B et C, exerçant une activité réduite, ne sont pas chômeurs au sens du BIT. A l'inverse, des personnes peuvent être chômeurs au sens du BIT sans être inscrites sur les listes de Pôle emploi et ne sont en ce cas pas comptabilisées comme demandeurs d'emploi. Le calcul de ce ratio utilise la STMT (Pôle emploi Dares) pour estimer le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C, ainsi que les estimations trimestrielles de population active par zone d'emploi de l'INSEE.

Carte 17 : Part des demandeurs d'emploi en 2013



Sources : Pôle emploi-Dares (STMT) ; Insee (estimations de population active par zone d'emploi), estimation Dares pour le 4^e trimestre 2013 ; calculs Dares.

Source : CGET, rapport 2014 de l'Observatoire des territoires

Selon le CGET, « **On n'observe pas de corrélation forte entre le caractère rural ou urbain des différentes zones d'emploi et leur part de demande d'emploi.** Ainsi, parmi les zones d'emploi comptant peu de demandeurs, on trouve des zones à la fois très urbaines (notamment en région parisienne) et des zones très rurales (comme la Lozère). Pour autant, les zones métropolisées sont, en 2011, en meilleure position que les autres zones. Par ailleurs, depuis 2003, leur situation a évolué bien plus favorablement »¹⁹⁶.

Une grande variété de profils des espaces ruraux au regard de l'emploi et du chômage

La disparité de situation et d'évolution des espaces ruraux apparaît pleinement si l'on croise l'évolution de l'emploi sur les dix dernières années avec l'évolution du taux de chômage depuis 2008, ainsi qu'avec le niveau du chômage au 3^e trimestre 2014.

Ainsi, parmi les départements ruraux où l'augmentation de l'emploi a été la plus forte sur la période 2002-2013, figurent la Haute-Corse et le Tarn et Garonne, qui ont l'un et l'autre connu une augmentation du chômage plus prononcée que la moyenne métropolitaine depuis 2008, et dont le niveau de chômage est particulièrement élevé (respectivement 11,1 % et 11,3 % au 3^e trimestre 2014) ; mais aussi la Vendée où, malgré une forte hausse du chômage depuis 2008 (+ 2,8 points, soit une hausse égale à celle de la moyenne métropolitaine), le niveau du chômage reste, avec 8,5 %, sensiblement inférieur à la moyenne métropolitaine au 3^e trimestre 2014.

A l'inverse, parmi les dix départements ruraux où la réduction de l'emploi a été la plus forte entre 2002 et 2013, la Nièvre, département où cette baisse a été la plus prononcée,

¹⁹⁶ Rapport de l'Observatoire du CGET 2014, p. 65.

a connu une hausse du chômage depuis 2008 inférieure à la moyenne avec un taux de chômage lui aussi légèrement inférieur à la moyenne. Des départements comme la Haute-Marne ou l'Orne présentent au regard de ces trois paramètres des profils assez proches de la Nièvre (forte réduction de l'emploi mais hausse du chômage et niveau du chômage inférieurs à la moyenne métropolitaine). Les Vosges, au contraire, cumulent forte réduction de l'emploi, forte hausse du chômage (+ 3,1 points) et taux de chômage particulièrement élevé (11,8 % au 3ème trimestre 2014).

Il n'y a donc pas un profil type qui serait commun aux départements ruraux au regard de l'emploi et du chômage, mais une très grande variété de situations qui fait pratiquement de chacun d'eux un cas particulier.

Cette grande disparité se confirme si l'on intègre à l'analyse les caractéristiques économiques des territoires. L'économiste Laurent Davezies s'est livré à cet exercice en examinant les effets de la crise sur les zones d'emploi dans le cadre d'un groupe de travail mis en place pour le compte de l'Assemblée des communautés de France, de la Caisse des dépôts et de l'institut CDC pour la recherche¹⁹⁷. L'économiste Philippe Estèbe, membre de ce groupe de travail, en a analysé les principaux résultats dans *La France et ses territoires*, où sont examinés les impacts locaux de la crise sur 33 zones d'emploi, dont une douzaine à caractère essentiellement rural au sens de l'OCDE, relevant (outre les grandes villes et les métropoles, par définition hors du champ du présent rapport) de quatre grandes catégories de territoires. Le profil et les effets de la crise de 2008-2009 sur huit de ces zones d'emploi rurales à raison de leur densité sont, à titre d'illustration, présentés ici de manière synthétique¹⁹⁸.

Dans les territoires à dominante productive figurent de grandes, moyennes et petites villes mais aussi des territoires ruraux, localisés en majorité entre la Somme et la Loire ou dans la vallée du Rhône. Les zones d'emploi rurales d'Epernay, du Segréen-Sud-Mayenne ou de Vitré, par exemple, connaissent toutes trois à la fois un secteur agricole important (champagne et grandes cultures pour Epernay, élevage bovin pour le lait et la viande dans le Segréen et le pays de Vitré) et un développement d'industries notamment agroalimentaires ; le tertiaire y est en revanche moins développé. Epernay et le Segréen ont été fortement touchés par la crise de 2008-2009, avec des pertes d'emploi importantes ; le pays de Vitré a mieux résisté, gagnant même des emplois, le recul dans l'intérim et la construction y étant notamment compensé par l'implantation d'entreprises tertiaires ; Vitré bénéficie en effet de sa proximité avec Rennes, où travaille une partie de ses nouveaux résidents, du pôle scientifique et industriel de la métropole bretonne, créé dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire et de déconcentration industrielle des années 1950-1960, ainsi que de sa position sur la quatre voies entre Rennes-et Paris, qui a favorisé l'implantation de zones d'activités¹⁹⁹.

Dans les territoires à dominante publique, la source de revenu majoritaire est alimentée par les traitements des trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale). Moulins, préfecture de l'Allier, et Ajaccio, capitale régionale, ont en commun de bénéficier de l'importance traditionnelle d'un secteur public qui fournit plus du quart (27 %) des emplois, soit 10 points de plus que la moyenne en province. Le profil de ces deux zones d'emplois diffère toutefois. À Moulins, l'agriculture représente une part plus importante de la population active. L'hôpital reste le premier employeur local mais des emplois publics

¹⁹⁷ L'étude de ce groupe de travail est disponible sur www.adcf.org/files/ADCF-etude-crise-20101105.pdf.

¹⁹⁸ *La France et ses territoires*, Hors série poche n°50, *Alternatives économiques*, juin 2011.

¹⁹⁹ *Idem*, p. 25 à 30 et 37 à 39.

disparaissent, avec notamment le transfert à Vichy du tribunal de commerce. Les activités industrielles ont perdu beaucoup d'emplois avec la crise de 2008-2009. La population diminue du fait d'un solde migratoire négatif, à un rythme toutefois ralenti depuis 1999, et vieillit. Quant au tourisme, il est limité, malgré des atouts (réserve pour le tourisme vert sur les rives de l'Allier, châteaux, parc d'attraction) et la relative proximité de l'Île-de-France. Ajaccio voit au contraire augmenter sa population et connaît un fort développement de l'économie touristique et résidentielle, l'essentiel des créations d'emplois se situant dans le commerce, les services à la personne, le bâtiment et le tourisme. La zone d'emploi bénéficie de la présence d'un port et d'un aéroport, d'un palais des congrès qui offre des opportunités pour le tourisme d'affaires et de nombreux hôtels. La zone a ainsi gagné des emplois en 2008-2009, malgré une économie peu diversifiée. Maîtriser l'expansion y est toutefois nécessaire pour préserver le patrimoine naturel, cœur de l'attractivité du territoire, la spéculation immobilière grignotant les terres agricoles et des habitants peinant à se loger²⁰⁰.

Au sein des territoires à base sociale, une grande part du revenu des actifs est constituée de transferts sociaux (allocations chômage, minima sociaux, aide sociale, etc.) ; il peut s'agir de territoires, situés surtout au nord et à l'est de la France, où les industries, anciennes, ont disparu ou sont fragilisées sans que s'y substituent des « relais de croissance » suffisants, ou de zones d'emploi attractives, où la pauvreté tient notamment à l'arrivée de populations fragiles, entre autres sur le littoral languedocien et dans la zone d'attraction de Toulouse. *La France et ses territoires* cite parmi d'autres exemples la zone d'emploi rurale de Marmande-Casteljaloux, où l'emploi agricole, malgré un recul, représente une part des emplois trois fois plus élevée que la moyenne de province. L'agroalimentaire et la filière bois y sont développés, avec aussi des activités industrielles dans l'aéronautique. La saisonnalité agricole, notamment pour la cueillette des fruits, contribue à la précarité de l'emploi, atténuée toutefois par le recours à la formule du groupement d'employeurs. Les anciens agriculteurs sont nombreux parmi les retraités. Or, les retraites agricoles sont souvent d'un faible montant, ce qui contribue à nourrir le nombre des personnes relevant des aides sociales (minimum vieillesse). Depuis 1999, la zone regagne toutefois des habitants et connaît notamment un essor des services aux particuliers et du commerce autour de la consommation locale²⁰¹.

Dans les territoires à base résidentielle, les revenus des habitants sont entre autres constitués des salaires des « navetteurs », de pensions de retraite (notamment dans les espaces ruraux centraux de l'ancienne « diagonale du vide ») et de dépenses touristiques (en particulier sur les littoraux et dans les Alpes). Ainsi, la Maurienne, au sud-est de Chambéry, a connu un essor touristique progressif, grâce aux investissements des communes dans des stations de ski de taille moyenne. Y ont contribué, à partir des années 1990, l'arrivée de l'autoroute A 43 et la liaison TGV Paris-Turin. Climat ensoleillé et proximité du parc national de la Vanoise favorisent aussi le tourisme estival. L'industrie de l'aluminium, longtemps prospère grâce à la construction de barrages hydroélectriques, est en revanche confrontée depuis les années 1970 à des difficultés aboutissant à une lente désindustrialisation. Le classement en zone de revitalisation rurale a soutenu investissement locatif et construction de résidences secondaires et la vallée accueille des actifs résidents travaillant à Chambéry ou Montmélian, ce qui favorise le dynamisme des services aux particuliers. Saint-Flour, zone d'emploi qui reste surtout agricole (avec plus de 20 % des emplois), bénéficie par ailleurs d'activités industrielles dans l'agroalimentaire (laiterie, fromages) ainsi que d'emplois

200 *La France et ses territoires*, Hors-série poche n°50, *Alternatives économiques*, juin 2011, p. 53 à 58.

201 *Idem*, p. 102 à 104.

publics liés notamment à la présence d'un hôpital et en tant que sous-préfecture du Cantal. Le tourisme est important, avec la station du Lioran (ski et VTT) et le centre thermal de Chaudes-Aigues. Si le solde naturel est négatif du fait du vieillissement de la population, le désenclavement par l'A75 qui relie Paris à Montpellier attire de nouveaux résidents et permet un solde migratoire positif. Au total, ces deux zones d'emploi rural ont moins souffert que la moyenne métropolitaine de la crise de 2008 et 2009, et le chômage y restait à la fin 2010 très inférieur à la moyenne²⁰².

A l'échelle départementale comme à celle des zones d'emploi, la situation des espaces ruraux varie donc considérablement selon leurs caractéristiques particulières et leurs échanges plus ou moins intenses avec les villes et les métropoles. Comme le notait Magali Talandier en audition, des espaces ruraux figurent ainsi parmi ceux qui ont été les moins touchés par la crise en termes de pertes d'emploi, d'autres étant au contraire au nombre de ceux dont la situation s'est le plus aggravée au regard de ce critère.

Espaces ruraux et pauvreté

Le rapport sur l'état de la France 2015 du CESE rappelle que « la pauvreté ou l'exclusion n'est pas seulement un phénomène observé dans les quartiers périphériques des grandes villes. Certains territoires ruraux sont frappés par des phénomènes d'exclusion sociale et de pauvreté qui contrastent avec le dynamisme d'autres zones rurales lié notamment à l'activité agricole et touristique. S'ils ne présentent pas la même visibilité immédiate, cela tient principalement à la retenue des habitants des zones rurales en situation de précarité »²⁰³.

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), ont publié en 2009 un rapport sur la pauvreté et la précarité en milieu rural²⁰⁴. Dans ce rapport, le champ du rural est défini en recourant au **zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural de l'INSEE de 1997**, le rural comptant, dans cette acception, **18 millions d'habitants en 2006 sur 59 % du territoire métropolitain**.

Ce rapport est fondé sur des données quantitatives remontant à 2006, mais ses analyses sont éclairantes sur le plan notamment qualitatif quant à la pauvreté dans les espaces ruraux. De ce fait, il a semblé utile d'en rendre compte ici, tout en complétant cet apport par d'autres données.

Selon ce rapport, « la pauvreté rurale, hétérogène, est d'ampleur similaire à la pauvreté urbaine ». Deux types d'indicateurs de pauvreté sont pris en compte :

- la pauvreté monétaire : au regard de ce critère, un individu est dit « pauvre » quand il vit dans un ménage dont le niveau de vie (ensemble des revenus et prestations nettes d'impôts directs, rapportés au nombre d'unités de la consommation du ménage) est inférieur au seuil de pauvreté. La France, conformément aux conventions européennes, utilise le seuil de pauvreté à 60 % de la médiane des niveaux de vie ;
- la pauvreté en conditions de vie : elle se définit par un manque global d'éléments de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. Un ménage (et les individus

²⁰² Cf. *La France et ses territoires*, Alternatives économiques, Hors-série Poche n°50, 2011, p. 68 à 70 et 80 à 82.

²⁰³ CESE, *rapport sur l'état de la France 2015*.

²⁰⁴ IGAS, CGAAER, rapport : *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural*, établi par Marianne Berthod, Roland Ollivier, Michel Raymond, Sophie Villers et Dominique Fabre (2009).

le composant) est dit « pauvre » quand il cumule huit privations ou difficultés au moins parmi vingt-sept relatives à l'insuffisance des ressources, aux retards de paiement, aux restrictions de consommation et aux difficultés liées au logement.

En 2006, le seuil de pauvreté monétaire était fixé à 880 euros par mois pour une personne seule. Le taux de pauvreté monétaire pour l'ensemble de la population française était de 13,2 % des personnes (soit 7,86 millions de personnes dont le niveau de vie médian était de 720 euros). Le taux de pauvreté en conditions de vie était pour sa part en moyenne métropolitaine de 12,7 % des ménages.

Le rapport de l'IGAS relève que **le taux de pauvreté monétaire moyen dans l'espace rural en 2006 était de 13,7 %, contre 11,3 % dans l'espace urbain**. Toutefois, « *s'il y a plus de pauvres en milieu rural, on y trouve moins de personnes « extrêmement pauvres* ». Par ailleurs, en comparant cette fois les ménages résidant dans l'espace rural et ceux résidant dans l'espace urbain, « **le taux de pauvreté en conditions de vie de l'espace rural (11,95 %) apparaît inférieur à celui de l'espace urbain (12,9 %) »**.

La population pauvre en milieu rural diffère de celle du milieu urbain par sa composition : ainsi, parmi les ménages les plus pauvres en 2006, **56 % étaient propriétaires de leur logement ou accédant à la propriété en milieu rural**, contre 26 % en milieu urbain. Pour autant, la faible part des logements sociaux dans l'espace rural apparaît dommageable. **Les jeunes adultes sont de même « surreprésentés » dans la population pauvre plus fortement en milieu rural qu'en milieu urbain** : ils constituent en milieu rural 45,1 % de la population pauvre contre 33,8 % de l'ensemble de la population, soit un écart de 11,3 points, alors qu'en milieu urbain, l'écart est de 7,8 points. **Les couples avec enfants sont de même « surreprésentés » parmi les ménages pauvres ruraux** (écart de 4,3 points avec leur part dans l'ensemble des ménages ruraux) alors qu'ils sont sous-représentés parmi les ménages pauvres urbains.

A l'inverse, les ménages pauvres d'une seule personne sont « sous-représentés » dans la population pauvre en milieu rural : 46 % des ménages pauvres dans le rural sont constitués d'une seule personne (écart de 11 points avec leur part dans l'ensemble des ménages ruraux), alors qu'en ville, les ménages pauvres d'une seule personne sont « surreprésentés » par rapport à la part des ménages d'une seule personne dans la population urbaine. **Les personnes âgées** ne sont pas non plus « surreprésentées » dans le rural parmi les personnes en situation de pauvreté au regard de leur part dans la population rurale. **Les prestations sociales constituent une part des revenus des ménages pauvres ruraux** significative, mais **moins importante** que pour les ménages pauvres urbains.

Plusieurs « figures-types » de la pauvreté en milieu rural sont par ailleurs identifiées par l'IGAS.

Parmi les ruraux d'origine, figurent entre autres des agriculteurs dont l'exploitation dégage peu de revenus, notamment en raison de sa petitesse ou de sa spécialisation dans des secteurs en crise ; des salariés précaires de l'agriculture ou de l'artisanat ; des personnes victimes de la désindustrialisation ; des veuves âgées et à faible revenu ; des jeunes sans qualification, aux relations parfois très déstructurées avec le monde environnant, même si les jeunes ruraux manifestent surtout leurs difficultés par un repli sur soi.

Parmi les « néoruraux », apparaissent notamment des personnes installées à la campagne pour des raisons de coût du logement, confrontées à des difficultés financières et d'isolement, mais aussi, depuis le début des années 2000, des familles qui étaient déjà en situation de pauvreté dans les villes et se sont installées dans le rural, ainsi que des personnes

en « errance ». Ils ont parfois idéalisé le milieu rural, sans prise en compte suffisante des problèmes de mobilité (coût du transport ou accès à des transports collectifs), de garde d'enfants, de rareté de l'emploi, d'accès aux services et notamment au logement très social²⁰⁵.

Le rapport 2013-2014 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) souligne l'impact de la crise de 2008 sur les personnes en situation de pauvreté : le nombre de ménages pauvres, appréhendé à travers le taux de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian, s'est accru d'environ 700 000 personnes en quatre ans en France. Cette augmentation s'explique à la fois selon l'ONPES par la dégradation du marché du travail et par l'accroissement des inégalités de revenus primaires (avant impôts), corrigées de manière incomplète par la redistribution fiscale et sociale. De plus, « *l'accroissement constaté entre 2007 et 2011 se situe presque entièrement au-dessous du seuil de pauvreté monétaire relative au seuil de 50 %, c'est-à-dire la population que l'on peut considérer comme très pauvre* »²⁰⁶. L'ONPES relève qu'une dizaine de départements sont confrontés à des situations de pauvreté particulièrement marquées. Il s'agit du Nord, de la Meurthe-et-Moselle, de la Haute-Vienne, de la Corse, ainsi que l'ensemble de ceux de la région Languedoc-Roussillon. L'augmentation de la pauvreté est par ailleurs forte en Ile-de-France et dans le quart nord-est de la France métropolitaine. Ces départements en situation de pauvreté particulièrement marquée ou en augmentation particulièrement forte ne sont pas majoritairement des départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE, même si certains le sont, comme par exemple la Corse.

Un nouveau dispositif, qui permet d'observer le revenu disponible des ménages jusqu'au niveau de la commune, et non plus du département, autorise une nouvelle lecture de la carte des inégalités et de la pauvreté monétaire. Une étude de l'INSEE²⁰⁷ analyse ainsi à un niveau plus fin que ce n'était précédemment possible le taux de pauvreté monétaire, en actualisant pour partie les résultats fournis par les rapports de l'IGAS et de l'ONPES.

En 2012, le seuil de pauvreté monétaire, fixé à 60 % du niveau de vie médian, est estimé à près de 990 euros par mois pour une personne seule. Le taux de pauvreté monétaire pour l'ensemble de la France métropolitaine est de **14,3 %**.

L'INSEE relève que, au niveau communal, la pauvreté monétaire est dans l'ensemble la plus forte, d'une part, **dans les villes-centres des grandes aires urbaines**, où le taux de pauvreté atteint près de 20 % en moyenne, et d'autre part **dans les communes isolées hors de l'influence des villes** (avec 17 % en moyenne), c'est-à-dire **dans les espaces ruraux isolés**, qui accueillent 5 % de la population.

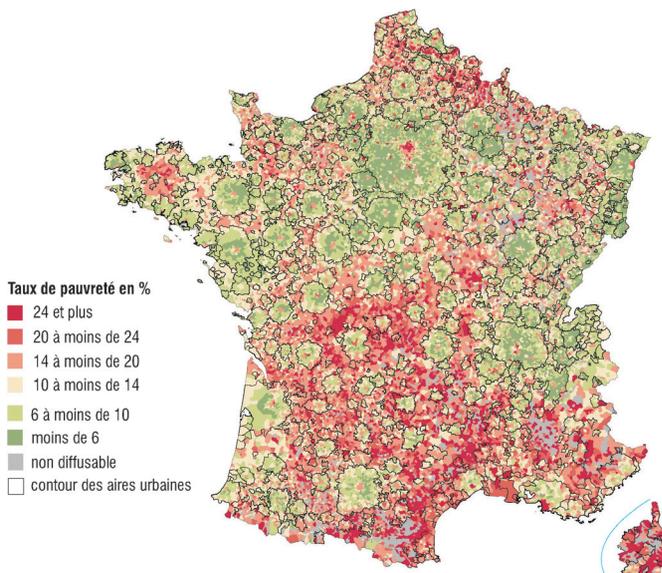
Dans le milieu rural isolé, **le taux de pauvreté est particulièrement élevé dans le Sud-Est (25 % en Corse et 24 % en Languedoc-Roussillon)**.

205 IGAS et CGAAER, rapport *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural* (2009), *op. cit.*

206 ONPES, *rapport 2013-2014 : les effets d'une crise économique de longue durée*.

207 INSEE Première n°1552, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », par Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi et Lucile Cros, (juin 2015).

Carte 18 : Taux de pauvreté communaux (publiés en 2015)



Source : Insee Première n°1552

Toutefois, même si elles connaissent un taux de pauvreté élevé, les communes rurales isolées sont par définition peu peuplées. Aussi, elles n'accueillent que 5,3 % de la population pauvre de France métropolitaine et la grande majorité de la population pauvre vit dans les centres des grandes agglomérations : « globalement, 77 % de la population pauvre réside dans les 230 grandes aires urbaines de métropole, dont 66 % dans les grands pôles urbains et 20 % dans l'aire urbaine de Paris »²⁰⁸.

Cela ne signifie pas pour autant que la pauvreté soit absente des communes rurales plus proches des agglomérations, mais la part des personnes pauvres y est en moyenne inférieure au taux de pauvreté des villes centres, des grandes agglomérations, ainsi que des communes isolées hors influence des pôles.

Tableau 6 : Taux de pauvreté et revenus médians dans les divers types d'espace

Catégorie de communes	Population des ménages fiscaux	Niveau de vie médian en euros	Premier décile de niveau de vie en euros	Neuvième décile de niveau de vie en euros	Taux de pauvreté en %	Répartition de la population pauvre en %	Niveau de vie médian de la population pauvre	Intensité de la pauvreté en %
Grands pôles urbains	35 864 657	19 887	9 960	39 547	16,1	65,2	9 242	22,1
- Villes-centres	14 265 385	18 731	9 210	39 601	19,5	31,4	9 132	23,1
- Banlieues	21 599 272	20 619	10 579	39 516	13,9	33,8	9 344	21,3
Couronne des grands pôles urbains	12 178 299	20 975	12 295	36 085	8,8	12,1	9 725	18,1
Communes multipolarisées	3 316 246	19 377	11 229	32 975	12,1	4,5	9 666	18,6
Moyens pôles	1 734 551	18 447	10 241	32 975	15,7	3,1	9 489	20,1
Couronne des moyens pôles	360 798	19 350	11 681	32 055	10,6	0,4	9 779	17,6
Petits pôles	2 263 588	18 231	10 302	32 023	15,6	4,0	9 528	19,7
Couronne des petits pôles	168 534	19 012	11 124	31 865	12,3	0,2	9 636	18,8
Autres communes multipolarisées	3 372 445	18 607	10 905	31 205	13,3	5,1	9 661	18,6
Communes isolées hors influence des pôles	2 805 422	17 941	10 000	31 923	16,9	5,3	9 464	20,3
France métropolitaine	62 064 538	19 786	10 503	37 236	14,3	100,0	9 378	21,0
France métropolitaine (ERFS 2012) (*)	/	19 740	10 610	37 430	13,9	/	9 410	20,5

(*) Pour les indicateurs d'inégalité des niveaux de vie et de pauvreté concernant l'ensemble de la France métropolitaine, l'Enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS) reste la source de référence ; * signifie que les informations ne sont pas disponibles à partir de l'ERFS 2012.

Sources : Insee-DGFiP-Chaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012 et ERFS 2012.

Source : Insee Première n°1552, données 2012.

208 INSEE Première n°1552, op. cit.

Les communes rurales isolées hors influence des pôles se caractérisent par ailleurs dans l'ensemble par **le niveau de vie médian annuel en euros le plus faible au niveau communal**: 17 941 euros par an (contre 19 786 pour la moyenne de la France métropolitaine).

Le *Rapport annuel sur l'état de la France 2015* met en exergue diverses initiatives prises par des acteurs associatifs ou mutualistes, par des organismes de protection sociale ou des départements pour agir contre la pauvreté ou la précarité en milieu rural : à titre d'exemples, plus de 200 centres sociaux en milieu rural assurent un accueil de proximité pour lutter contre l'isolement ; « Familles rurales » a développé des relais santé dont la vocation est de sensibiliser à la santé la population résidente en milieu rural et a mis en place « Transport solidaire » pour répondre aux besoins des personnes peu valides et sans véhicule ; un dispositif Agri-solidarité piloté par la Mutuelle sociale agricole (MSA) de Saône et Loire a été créé pour faire évoluer la politique départementale de prévention et d'accompagnement des situations agricoles fragilisées.

Ce rapport souligne que la dispersion géographique des populations et la faible densité, en particulier dans le rural isolé, contribuent à laisser de nombreuses personnes en situation de précarité à l'écart des dispositifs sociaux. Le manque de lisibilité tient aussi à ce que la pauvreté en milieu rural s'y dissimule davantage.

Si les relais de proximité que sont la Mutualité Sociale Agricole, les Chambres consulaires ou les Chambres Départementales d'agriculture ont des territoires une connaissance approfondie et irriguent les espaces ruraux de leur capacité d'assistance, d'écoute et de service ou accompagnent les entreprises, elles ne peuvent souvent intervenir au-delà de leurs sphères de compétence. Une grande attention doit donc être accordée à la pauvreté en milieu rural, et ce notamment dans le rural isolé, où elle est particulièrement présente, mais aussi dans les très nombreuses communes rurales où existe une pauvreté disséminée, et de ce fait moins visible qu'elle ne peut l'être dans les grandes villes. Ces phénomènes appellent en sus d'actions appropriées d'accompagnement social, des actions conjuguées pour le développement économique, l'investissement et l'emploi dans les zones rurales.

Des risques d'aggravation de la situation économique pour les espaces ruraux

▣ Les incidences de la baisse de l'investissement public et des efforts de réduction des déficits publics

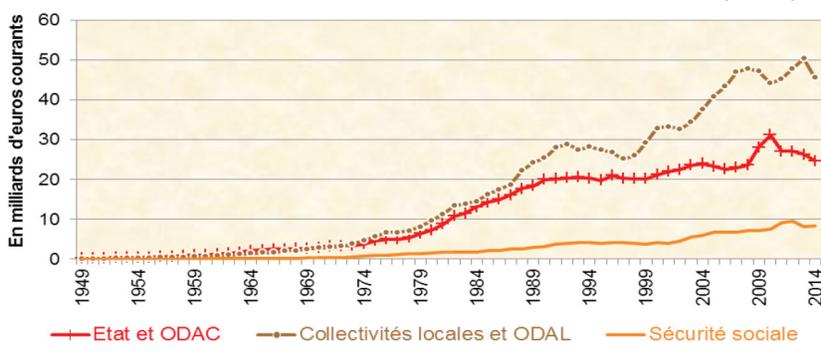
L'investissement public des collectivités territoriales, qui représente la plus grande part de l'investissement public total, connaît depuis 2013 une forte réduction. Cette baisse, dont les causes sont diverses, devrait, toutes choses égales par ailleurs, avoir un impact négatif sur le soutien à l'activité économique, alors que les dépenses d'investissement « *revêtent un caractère essentiel dans la phase de reprise que connaît l'économie française* », comme le note le CESE dans l'avis *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*. Ce phénomène touche notamment des communes rurales et des mesures spécifiques de soutien à l'investissement décidées par le gouvernement concernent celles-ci, en parallèle à d'autres mesures plus générales visant à soutenir l'investissement des collectivités territoriales. Mais ces diverses mesures ne suffiront pas pour le CESE à contrebalancer le

recul amorcé de l'investissement public local, dont notre assemblée avait déjà, voici trois ans, souligné le risque dans l'avis *L'investissement public : une priorité*²⁰⁹.

Le poids de l'investissement public dans le PIB en France était, jusqu'à 2013, resté stable depuis trente ans à un très haut niveau, un peu au-dessus de 3 %, et atteignait 84,9 milliards d'euros en 2013. Sur ce total, 50,4 milliards provenaient des collectivités locales et de leurs organismes rattachés (les organismes divers d'administration locale – ODAL²¹⁰), soit son plus haut historique. L'avis du CESE *L'investissement public : une priorité* soulignait dès 2012 l'importance des besoins en la matière, mais aussi que le niveau record de dette publique globale (86 % du PIB en 2011) ne pouvait durer et le risque que sa réduction passe, comme souvent en la matière, par une baisse de l'investissement public local. Accentuaient ce risque les difficultés d'accès au crédit des collectivités territoriales, liées à la mise en place des règles dites de « Bâle III », et leur dépendance financière vis-à-vis de l'État.

Cette menace s'est depuis concrétisée : l'investissement public global est en effet tombé à 78,6 milliards d'euros en 2014 (en baisse de 7,4 % par rapport à 2013), cette réduction résultant surtout de celle de son volet local (passé pour sa part de 50,4 à 45,5 milliards d'euros, soit une baisse de 9,7 %).

Carte 19 : Évolution de l'investissement (FBCF) des administrations publiques



Source : INSEE, Comptes de la Nation

Cette chute de l'investissement public et en particulier de l'investissement public local résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

D'une part, un effort sans précédent a été engagé pour réduire les déficits publics : le « Programme de stabilité 2014-2017 » comprend 50 milliards d'euros d'économies de dépenses publiques sur trois ans. Les administrations locales comptant pour 21 % de la dépense publique totale, l'État les met à contribution en réduisant de 11 milliards d'euros leurs dotations à l'horizon 2017. Si l'on intègre la baisse de 1,5 milliard d'euros déjà subie en

²⁰⁹ Ce point s'appuie sur ces deux avis rapportés par Didier Ridoret et en particulier sur le plus récent d'entre eux, *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, de 2015.

²¹⁰ Les ODAL rassemblent des organismes hétérogènes : les établissements publics locaux non marchands (crèches, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, centres communaux d'action sociale, Sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural – SAFER -, Etablissements public d'aménagement et de développement – EPAD -, etc.), des établissements publics nationaux sous responsabilité locale (telles les agences de l'eau), d'autre établissements comme les établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), ainsi que les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat).

2014, l'effort global pour les collectivités s'établit à 12,5 milliards d'euros en niveau à l'horizon 2017, ce qui réduira très fortement leur capacité d'épargne et donc d'investissement, toutes choses égales par ailleurs.

D'autre part, la situation économique générale réduit les ressources fiscales, et notamment les ressources fiscales propres des collectivités locales (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises –CVAE – droits de mutation), tandis que les demandes qui leur sont adressées s'accroissent avec la crise, en particulier dans le domaine social (RSA, aides à l'hébergement et autres aides locales), avec un important effet de ciseau entre recettes et dépenses.

Y contribue aussi l'effet du cycle électoral municipal : l'année précédant les élections locales est en général marquée par une hausse des investissements et par une relative stabilité de la fiscalité locale, les deux années suivantes voyant une chute des investissements et souvent une hausse de la fiscalité locale.

Enfin, a pu jouer dans le sens de la réduction de l'investissement public le retard pris dans les contrats de plan État-Région 2014-2017, dont les premières signatures interviennent seulement depuis 2015.

« En conséquence, les premières indications disponibles sur les budgets locaux 2015 montrent un tassement des dépenses de fonctionnement (+ 2,3 % en 2014 et + 1,7 % prévu pour 2015), une hausse des dépenses d'intervention sociale (+ 2,8 % en 2014 et + 2,2 % anticipé pour 2015), mais surtout un vif recul de l'investissement, qui plus est, deux années de suite (- 8,6 % en 2014 puis encore - 7,3 % en 2015) »²¹¹.

Le risque d'accroissement de la baisse de l'investissement est donc important : la part de l'investissement dans les dépenses des collectivités territoriales est déjà passée de 35 % en 1997 à 30 % en 2012. D'après La Banque Postale, cette baisse risque fort de se poursuivre jusqu'à 2017, du fait notamment de la réduction des dotations de l'État aux collectivités, mais aussi de la croissance des dépenses sociales de celles-ci, ainsi que des dépenses de personnel dans leur budget.

Afin d'éviter un impact trop important et durable sur l'investissement, le gouvernement a pris plusieurs initiatives qui concernent notamment les communes rurales.

A ainsi été décidé le relèvement de la Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)²¹². Ce relèvement concerne les communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole, ou celles dont la population est comprise entre 2 001 et 20 000 habitants dans les départements de métropole où le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois la moyenne constatée pour l'ensemble des communes du territoire français dont la population est comprise entre 2 001 et 20 000 habitants. Cette dotation bénéficie aussi aux Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dès lors que leur population n'excède pas 50 000 habitants, qu'ils s'étendent sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave et qu'aucune de leurs communes membres ne comprend plus de 15 000 habitants, c'est-à-dire les espaces au profil rural affirmé.

²¹¹ CESE, avis *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, rapporté par Didier Ridoret, 2015, p. 5.

²¹² Voir avis *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, op. cit. p. 10 et la note d'information INTB1501963N relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) en 2015 du ministère de l'Intérieur, publiée le 22/01/2015.

L'objet de la DETR est de subventionner les opérations d'investissement et des dépenses de fonctionnement consécutives aux investissements en matière économique, sociale, environnementale et touristique, ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural. Le taux de la DETR est compris entre 20 et 60 % du montant plafonné de l'opération hors taxes, sous réserve que le demandeur autofinance au moins 20 % du total. À titre indicatif, le taux d'intervention moyen constaté entre 2013 et 2014 est compris entre 25 % et 35 % pour des opérations d'environ 190 000 euros HT²¹³. « *Sous l'hypothèse d'un taux d'intervention compris entre 25 et 35 %, le supplément espéré d'investissement subventionné par la DETR s'élèverait entre 101,1 et 141,6 millions d'euros en 2015* »²¹⁴.

D'autres mesures gouvernementales visant à soutenir l'investissement des collectivités territoriales sont d'application plus générale et ne concernent pas les seules communes rurales : il s'agit notamment du préfinancement immédiat et sans intérêt des sommes à devoir au titre du Fonds de compensation de la TVA, ainsi que de la mise en place d'une « aide aux maires bâtisseurs » de logements dans les zones où les besoins sont les plus importants. Est aussi prévue, entre autres, l'organisation par les préfets de région de conférences régionales de soutien à l'investissement public visant à identifier les projets d'investissements publics locaux qui pourraient être lancés rapidement et les mesures susceptibles d'en hâter la concrétisation.

Le CESE souligne toutefois dans son avis récent que « *ces mesures, si elles s'avèrent positives, ne suffiront pas, et de loin, à contrebalancer le recul amorcé de l'investissement public local* »²¹⁵. L'avis formule des propositions visant à amplifier les effets de ces mesures. Il souligne toutefois que, si la situation financière des collectivités territoriales demeure saine, avec un niveau d'endettement en général maîtrisé²¹⁶, « *on ne peut espérer que les collectivités y recourent beaucoup plus massivement (car cela approfondirait la dette publique d'ensemble), ni encourager un relèvement significatif de la fiscalité locale en vue de restaurer l'épargne brute des collectivités* »²¹⁷. Il est donc à craindre que la réduction de l'effort d'investissement des collectivités territoriales se poursuive ou à tout le moins que celui-ci ne retrouve pas dans un avenir proche le niveau il est vrai record de 2013.

Or, les besoins en matière d'investissement public relevant des collectivités locales, et notamment de celles situées en milieu rural, sont considérables, comme le relevait l'avis déjà mentionné relatif à *L'investissement public, malgré les difficultés, une priorité* (2012) :

- besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de logement : la réduction de la taille des ménages et le relatif dynamisme démographique de notre pays, notamment, avec les tensions qui en résultent sur les marchés immobiliers, maintiennent en effet à un niveau élevé les besoins d'investissements directs dans le logement (en particulier social) mais aussi indirects d'accompagnement (foncier, aménagement ...), ces derniers étant souvent particulièrement importants en zones rurales ;

213 Cf. ministère des Finances et des comptes publics – Direction du Budget, Projet de Loi de finances pour 2015, extrait du bleu budgétaire de la mission « relations pour les collectivités territoriales », p. 3.

214 CESE, avis *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, p. 10 et 11.

215 *Idem*, p. 5.

216 L'encours de dette des administrations locales prises dans leur ensemble (collectivités et ODAL) représente aujourd'hui 9 % de la dette publique en France, cf. avis *Encourager l'investissement public de collectivités territoriales*, p. 17.

217 CESE, avis *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, rapporté par Didier Ridoret, (2015), p. 17.

- aménagements nécessaires à la mobilité, à l'entretien et à l'évolution des réseaux (voiries, réseaux énergétiques et sanitaires), les coûts qui en résultent étant souvent particulièrement lourds à supporter pour les collectivités locales des espaces ruraux du fait de l'étendue importante de la voirie au regard de la densité de la population et des rentrées fiscales ;
- soutien à la vitalité économique des territoires, pour favoriser le maintien et l'installation d'entreprises de services, commerciales et artisanales de proximité ;
- transition énergétique, caractérisée entre autres par le développement des énergies renouvelables et la recherche d'une plus grande sobriété énergétique, mais aussi, de manière plus globale, prise en compte des attentes liées au développement durable (intégration notamment des enjeux de lutte contre le changement climatique et de préservation des sols agricoles et naturels, non artificialisés, dans les investissements en faveur du logement et de la voirie).

Pour éviter des situations de besoins de base non ou imparfaitement couverts dans les zones ou communes disposant de faibles ressources, notamment dans les espaces ruraux, alors que seraient observés dans le même temps des situations de surinvestissements dans d'autres secteurs géographiques, l'avis du CESE souligne la nécessité de mettre en place un dispositif de péréquation des ressources fiscales²¹⁸.

De manière plus générale, les efforts de réduction des déficits publics visant à contenir le niveau de la dette publique d'ensemble (qui atteint 95,6 % du PIB en 2014), matérialisés notamment par le « Programme de stabilité 2014-2017 » déjà évoqué, pourraient se traduire par des difficultés accrues dans certains espaces ruraux. Cela pourrait entre autres être le cas de certains chefs-lieux de départements peu denses au sens de l'OCDE ou de petites villes accueillant des sous-préfectures. Il est en effet vraisemblable que la volonté de réduire le déficit de l'État y entraînera la poursuite de la politique de regroupement de services amorcée avec la politique de Révision générale des politiques publiques (RGPP), qui s'est traduite par un recul du nombre des fonctionnaires de l'État dans beaucoup de sous-préfectures et de préfectures de départements, hors chefs lieux de régions.

On peut aussi s'interroger sur les incidences potentielles, dans beaucoup de communes rurales, de la mutualisation des compétences des collectivités locales que permet l'essor de l'intercommunalité. Se traduira-t-elle par une réorganisation fonctionnelle visant à améliorer la qualité du service tout en maintenant la présence des agents dans les différentes communes desservies, ou par un regroupement des services et des agents dans un nombre réduit de communes, avec le risque de concentrer ceux-ci dans les communes les plus peuplées ? Si ce dernier aspect l'emporte, cela pourrait jouer au détriment du maintien de l'emploi public dans les petites communes rurales, le retrait concernant cette fois non plus les agents de l'État mais les fonctionnaires territoriaux.

Une fragilisation de l'économie présentielle ?

Les risques de fragilisation de l'économie présentielle évoqués par Laurent Davezies dans *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale* apparaissent *a priori* moindres, même si ils pourraient affecter certains territoires ruraux et ne doivent bien entendu pas être négligés.

Ainsi, de manière certaine, le nombre de personnes retraitées en France s'accroîtra dans les vingt prochaines années du fait de l'arrivée progressive à l'âge de la retraite, depuis la

²¹⁸ CESE, *avis L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, rapporté par Didier Ridoret, 2012, p. 25 et 26.

fin des années 2000, des générations nombreuses nées durant le *baby-boom*. Il apparaît donc probable que les arrivées de personnes retraitées qui contribuent à la revitalisation de certains territoires ruraux, comme déjà évoqué, se poursuivront. Il est par ailleurs probable que le niveau moyen des pensions dont ces nouveaux arrivants bénéficient continuera à progresser (la pension des nouveaux retraités étant supérieure à celle des retraités qui décèdent) ou tout au moins ne baissera pas fortement : une partie importante des nouveaux retraités est en effet constituée de femmes dont la pension moyenne tend à s'améliorer car, génération après génération, elles ont en moyenne travaillé plus longtemps que les femmes des générations précédentes et bénéficient de ce fait en moyenne d'une pension plus élevée. Cet effet devrait contribuer à compenser la baisse relative de la pension moyenne par rapport aux revenus d'activités moyens qui pourrait résulter des réformes successives des systèmes de retraites. Enfin, du fait de l'allongement de l'espérance de vie, ainsi que de la réduction de l'écart d'espérance de vie entre les femmes et les hommes, le nombre des ménages composés de deux retraités devrait aussi continuer à s'accroître ou à tout le moins ne pas se réduire.

De même, le tourisme et les revenus qui lui sont liés ne sont selon toute probabilité pas en voie de s'effondrer. Si la crise a certaines années ralenti l'augmentation du tourisme international, elle ne l'a pas interrompu et, en 2014 encore, notre pays a battu son record du nombre des arrivées de touristes internationaux. Certes, comme déjà évoqué, ce sont surtout les grandes villes et les zones littorales qui, plus que les campagnes, bénéficient de ces arrivées de touristes internationaux. Mais on assiste parmi les touristes résidents à des « effets de report », le tourisme de proximité étant souvent préféré aux voyages à l'étranger en période de difficultés économiques.

Composantes de l'attractivité et dynamisme économique des espaces ruraux

Des facteurs d'attractivité pour les personnes et pour les entreprises

L'enjeu majeur de l'accessibilité physique et numérique

Accessibilité physique

La France métropolitaine dispose de manière générale d'un important réseau routier et ferroviaire de transports terrestres. Le réseau routier totalise dans notre pays plus d'un million de kilomètres en 2012 : 21 250 km de réseau national (dont plus de 11 400 km d'autoroutes), près de 380 000 km de réseau départemental et plus de 660 000 km de réseau communal. Quant au ferroviaire, le réseau ferré national comprend près de 30 000 km de lignes exploitées ouvertes à la circulation, dont plus de 2 200 km de LGV, auxquelles s'ajoutent 15 000 km de voies de services²¹⁹. Existents par ailleurs d'importants réseaux de transports collectifs urbains, qui seront évoqués *infra* de manière brève, car ils concernent surtout les villes et de manière plus marginale les espaces ruraux.

²¹⁹ SOES, CGDD, « Chiffres clés du transport, édition 2014 », (février 2014), p. 1.

Ces réseaux d'infrastructures routières et ferroviaires qui innervent largement le pays ont connu une forte extension ces dernières décennies. La longueur du réseau autoroutier est passée de 5 300 km en 1980 à 11 465 km en 2012, favorisant un quasi triplement des parcours sur autoroute entre 1982 et 2008. Pour le réseau TGV, inauguré en 1981, sa longueur est passée de 1 574 km en 1994 à 2 202 km en 2012, avec une augmentation du nombre de voyageurs de 146 % sur la période 1994-2008²²⁰. Le rapport *Mobilité 21* relève ainsi que « *Le réseau routier représente à lui seul plus de 20 % de celui de l'Union européenne (et), une fois achevée la construction des quatre lignes à grande vitesse () lancées à la suite du Grenelle de l'environnement, la France confortera sa place de plus grand réseau européen à grande vitesse derrière l'Espagne* »²²¹.

Ce développement a nécessité de considérables investissements, financés par les collectivités locales, par l'État, par l'Union européenne ainsi que par les sociétés concessionnaires et ce malgré le désengagement de l'État avec le transfert de certaines routes nationales vers les conseils départementaux. Le rapport *Le financement des infrastructures terrestres* note que « *les investissements routiers ont progressé entre 2002 et 2012 (de 10 milliards à plus de 11 milliards d'euros)* »²²².

Cette extension, et notamment celle des infrastructures routières, a joué un rôle important pour désenclaver de nombreux territoires ruraux. Elle a aussi permis à nombre de personnes d'augmenter, à temps de transport inchangé, la distance parcourue dans leurs trajets quotidiens et d'aller ainsi résider toujours plus loin de leur lieu de travail, contribuant au repeuplement de beaucoup de communes rurales. L'allongement des trajets domicile-travail que cela favorise, effectués le plus souvent en voiture, a toutefois des conséquences sur l'environnement, notamment quant aux émissions de CO₂. L'extension des infrastructures a pour sa part des incidences quant à la biodiversité ou à l'artificialisation des sols.

Toutefois, de nombreux espaces ruraux et de moyenne montagne restent relativement mal desservis par les transports, ce qui nuit à leur dynamisme économique. Selon l'universitaire Jean-Christophe Delmas, « *ces régions sont parfois traversées par des autoroutes ou des LGV, mais elles ne sont pas équipées d'échangeurs ni de gares du fait de leur faible peuplement : elles subissent ainsi « l'effet tunnel » (les flux traversent la région sans s'y arrêter). Il s'agit principalement des régions du centre de la France (la « diagonale du vide »), mais aussi de certaines zones rurales de la vallée du Rhône, des régions montagnardes et de l'intérieur. Les entreprises y investissent peu et des espaces subissent parfois une désertification (départ des familles les plus jeunes), pertes de services publics, fermeture de commerces, etc.)* »²²³. Comme l'ont souligné la plupart des personnalités auditionnées pour l'élaboration de ce rapport, la bonne accessibilité d'un territoire est en effet une condition essentielle pour espérer pouvoir y attirer ou y maintenir des entreprises, ainsi que des ménages.

La problématique en la matière est double : outre l'accessibilité de proximité, essentielle pour les déplacements quotidiens, la qualité des infrastructures (TGV, présence ou non d'une gare, d'un accès autoroutier ou deux-fois deux-voies) importe pour l'accessibilité longue distance et constitue un enjeu, notamment pour les entreprises.

²²⁰ CGDD, *La mobilité des Français*, op. cit. p. 6.

²²¹ Rapport *Mobilité 21* « *Pour un schéma national de mobilité durable* », élaboré sous la présidence de Philippe Duron (2013).

²²² TDIE, Rapport *Le financement des infrastructures terrestres*, animé par Noël de Saint Pulgent, rapporteurs Anne-Lise Gueguen et Nils Raynaud (2014).

²²³ Universitaire, Jean-Christophe Delmas est l'auteur d'un cours sur « *La connexion inégale du territoire français par les réseaux de transport et le numérique* ».

A fortiori, la diversité des réseaux de transport, et donc la liberté de choix de se déplacer, varient notablement selon les territoires. Dans les grands centres urbains ou à proximité immédiate, la densité de population a permis l'organisation d'un réseau de transport en commun et la grande majorité de la population dispose ainsi près de son domicile d'au moins un mode de transport en commun (bus, train, tramway voire dans certains cas métros). A titre d'exemple, selon l'INSEE, « 85 % de la population (résidant dans les banlieues des grandes villes de province) ont la possibilité d'emprunter au moins un mode de transport public à moins d'un kilomètre de son domicile »²²⁴ et la situation à cet égard est plus favorable encore dans la capitale, dans sa banlieue ou dans le centre des grandes villes de province. A l'inverse, loin des grandes villes et de leurs banlieues, la densité du réseau de transport en commun tend à se réduire et il devient peu répandu d'avoir le choix entre plusieurs lignes de transport et de pouvoir rapidement y accéder à pied ou à vélo. « **Dans les couronnes périurbaines des pôles urbains, une personne sur trois pour les grands pôles, voire une sur cinq pour les autres seulement habite à proximité d'une ligne de transport. Dans le rural isolé, ce n'est plus qu'une personne sur dix** »²²⁵.

Ce faible développement relatif des transports publics en zones rurales s'explique principalement, comme le note le rapport de France stratégie *Les nouvelles mobilités dans les territoires urbains et ruraux*, par la faible densité, ainsi que par les effets de la dispersion de l'habitat et de l'éloignement des emplois et des services urbains, qui rendent difficile (en service rendu, en charge financière pour les budgets publics et en émissions de CO₂ par voyageur transporté) l'organisation de réseaux de transports collectifs classiques performants²²⁶.

Plusieurs études permettent d'enrichir sur le plan qualitatif ce constat du caractère trop souvent peu satisfaisant des transports publics dans beaucoup de zones rurales²²⁷.

Un guide publié par ETD Datar note un fréquent défaut d'information sur le terrain des usagers potentiels. Il relève par ailleurs que, si les transports vers le pôle urbain principal sont souvent à peu près assurés, c'est beaucoup moins le cas pour ceux qui relient entre eux les bourgs ruraux, ce qui est très pénalisant quand les services sont répartis en zones très peu denses dans un réseau de bourgs. La couverture des besoins varie par ailleurs selon les publics et la nature de la demande : si les transports scolaires sont efficaces, les loisirs hebdomadaires des jeunes sont peu pris en compte²²⁸.

Selon une étude du CERTU, sur l'ensemble de l'offre de transports mise en place par les départements hors région Île-de-France, « les services consacrés à titre principal aux transports scolaires représentaient en 2009 environ le tiers de l'offre kilométrique, les services réguliers ordinaires une petite moitié, le soldé étant représenté par les services à la demande (16 %) »²²⁹.

²²⁴ INSEE, *France portrait social 2009*, article « Près d'une heure quotidienne de transport : les disparités se réduisent mais demeurent », de Thomas Le Jeannic et Tiara Razafindranovonova, p. 107.

²²⁵ *Idem*.

²²⁶ France stratégie (ex Centre d'analyse stratégique), *Les nouvelles mobilités dans les territoires urbains et ruraux*, rapport de la mission présidée par Olivier Paul-Dubois-Taine (2012), p. 17.

²²⁷ Cf. rapport *La mobilité et les transports dans les territoires ruraux* (2011), établi par Emmanuel Raoul, inspecteur général de l'INSEE, et par Michel Casteigts, inspecteur général de l'administration au nom du Conseil général de l'Environnement et du développement durable et de l'Inspection générale de l'administration.

²²⁸ Cf. le guide « Mobilité et accès aux services en milieu rural et périurbain, quelles méthodes d'analyse des besoins ? » ETD-Datar, juillet 2007, cité par le rapport précité.

²²⁹ « *Transports collectifs départementaux : évolution 2004-2009* », Certu 2009-2010.

Toutefois, plus est marqué le caractère rural des départements, plus la part des transports scolaires y est élevée²³⁰.

Des départements ruraux, considérant que la mobilité est un droit et que les populations ont en la matière des besoins et des exigences croissantes, conduisent néanmoins des actions pour stimuler leur offre de transports notamment collectifs afin de mieux y répondre. C'est, à titre d'illustration, le cas en Ardèche, département rural où la dispersion de l'habitat et la taille des bassins d'emploi, importantes, rendent le défi difficile à relever. En 2009, le conseil départemental a réorganisé ses transports interurbains, avec lancement d'une nouvelle offre (le « Sept »), organisée autour de 21 lignes régulières et d'une tarification unique à trois euros, pour un coût annuel de 6,5 millions d'euros. Ces évolutions ont été conjuguées avec le déploiement de la billettique régionale « OÙRA ». « *Cela a permis de tripler la fréquentation en cinq ans, les voyages commerciaux (passant) de 150 000 à 430 000* »²³¹.

Faute de pouvoir organiser de manière classique des lignes régulières en zones très peu denses, nombre de départements, de communes et d'EPCI ont progressivement mis en place, après des expérimentations à la fin des années 70, des services de Transport à la Demande (TAD). Le rapport déjà cité *La mobilité et les transports dans les territoires ruraux* souligne la très grande diversité des formes de TAD, tant du point de vue des modalités de la prestation proposée (services ciblés, lignes virtuelles, porte-à-porte, desserte spécifique d'un aéroport, services de nuit, etc.) que du statut de l'exploitant (transporteurs, collectivités en régie directe, associations, taxis, etc.). Bien que les départements aient le statut d'AOT des transports à la demande, hors périmètre de transports urbains, des communes et intercommunalités interviennent souvent comme AOT de second rang par délégation du Conseil départemental. D'autres départements, tel la Mayenne, ont créé leur propre service de TAD.

Au total, l'accessibilité des espaces ruraux dépend, bien davantage que ce n'est le cas en zones urbaines, de la **qualité de la desserte routière**. Disposer d'une ou de plusieurs voitures est par ailleurs *quasi* inévitable pour les habitants du rural, où 88 % des ménages possèdent au moins un véhicule. De même, le pourcentage des personnes détentrices du permis de conduire atteint selon l'INSEE 86 % dans les espaces ruraux isolés, soit, dans l'un et l'autre cas, des taux nettement plus élevés en moyenne que ceux constatés à Paris ou au cœur des grands centres urbains²³².

Or l'état des réseaux de transport nécessite des investissements considérables.

Pour le routier, le CESE soulignait dès 2009 que l'insuffisance des efforts de rénovation « *risque de nous mener à une situation proche de celle des États-Unis, où la dégradation des équipements collectifs commence à poser un véritable problème* »²³³. Le projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) de 2011 relevait ainsi que « *16 % des chaussées et 12 % des ouvrages d'art du réseau national non concédé avaient un mauvais indice de qualité en 2008* »²³⁴. Comme le note de manière plus générale l'association Transport Développement Intermodalité Environnement (TDIE), l'insuffisance des moyens mis en

²³⁰ Cf. rapport *La mobilité et les transports dans les territoires ruraux*, op. cit., p. 16 à 19.

²³¹ *Transport public* n°1159, article « L'Ardèche pose le principe de la mobilité pour tous », de Christine Cabiron, juillet août 2015, p. 35.

²³² INSEE, *France portrait social 2009*, op. cit. p. 112.

²³³ CESE, avis *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard, une nouvelle vision*, rapporté par Daniel Tardy, 2009.

²³⁴ Ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), Direction générale des Infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), *projet de SNIT*, (octobre 2011), p. 104.

œuvre pour entretenir les routes non concédées risque d'entraîner « *une hausse soudaine et insoutenable des dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau* »²³⁵.

De même, s'agissant du réseau ferroviaire, l'audit Rivier de 2005 réalisé par l'École polytechnique fédérale de Lausanne soulignait l'ampleur des investissements de rénovation à réaliser et l'insuffisance des efforts accomplis à cet égard. Si « *les dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau (...) ont progressé de 20 % entre 2007 et 2013* », cela ne permet pas encore d'enrayer son vieillissement²³⁶.

Pour le CESE, édifier de nouvelles infrastructures de transport est parfois nécessaire, mais il est de ce fait plus urgent de régénérer et d'optimiser les infrastructures existantes plutôt que de les développer, sans négliger pour autant les besoins dans certaines zones rurales. Ainsi, pour le routier, afin de maximiser l'efficacité au regard des coûts, une amélioration des voies apparaît préférable, quand cela est possible, plutôt que de nombreuses constructions d'autoroutes. Par ailleurs, le développement des liaisons intercités, notamment ferroviaires, mais aussi des itinéraires routiers de rabattement, devrait être renforcé dans nombre de zones à dominante rurale²³⁷.

Du fait de l'importance de l'automobile pour les déplacements dans les espaces ruraux, le maintien en leur sein ou à proximité d'un réseau de stations-services est aussi un enjeu important, identifié par les récentes Assises de la Ruralité. Le nombre des stations-services en activité a en effet été divisé par plus de trois entre 1980 et 2014 et le réseau français est devenu l'un des moins denses de l'Union européenne. Une étude récente du CGET note que les stations-services, au nombre de 12 000 à 13 000 environ, sont surtout implantées dans les communes les plus peuplées : selon cette étude, « *7 028 communes (19,2 %) possèdent en 2012 au moins une station et rassemblent 45,9 millions d'habitants (73,6 %), desservis ainsi dans leur commune de résidence. () Les habitants des communes non équipées parcourent en moyenne 6,4 kilomètres avec un temps de trajet de 7 minutes. **Les temps de trajets sont plus longs dans les espaces à très faible densité de population** (). L'accessibilité des stations pondérés par la population met en évidence l'éloignement des territoires ruraux des régions du quart Nord-Est ainsi que d'Auvergne et de Basse-Normandie* ».

Le nombre de communes bénéficiant de la présence sur leur territoire d'au moins une station est passé de près de 16 000 communes en 1980 à moins de 7 000 en 2012 (hors Corse, Paris et départements franciliens de la petite couronne). Ces évolutions touchent plus que proportionnellement les régions les plus rurales (Limousin, Basse-Normandie, Poitou-Charentes, Bourgogne, Picardie, Centre, Auvergne).

Le CGET considère comme des points-clés dans le maillage territorial de l'offre de carburants « *les stations isolées dans leur bassin de desserte et dont la population desservie est éloignée de 10 minutes ou plus, actuellement ou en cas de fermeture* ». 871 « stations-clés » ont été identifiées. Parmi elles, 242 stations, desservant 1,5 millions de résidents, apparaissent « relativement préservées du risque de fermeture sèche » car elles sont rattachées à une Grande ou moyenne surface (GMS). Mais « *629 stations-clés traditionnelles dont dépendent 2,3 millions d'habitants, sont potentiellement plus exposées à un risque de fermeture* », **plus de**

235 TDIE, Rapport *Le financement des infrastructures terrestres*, animé par Noël de Saint-Pulgent, rapporteurs Anne-Lise Gueguen et Nils Raynaud (septembre 2014), p. 12.

236 Rapport Mobilité 21, « *Pour un schéma national de mobilité durable* », élaboré sous la présidence de Philippe Duron, (juin 2013), p. 15.

237 CESE, avis *Le Projet de SNIT*, rapporté par Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet (2012), p. 39, 41 et 42.

la moitié d'entre elles (354 sur 629) étant localisées dans les « campagnes vieilles à très faible densité » de la nouvelle typologie des campagnes françaises.

Le risque de désertification qui pourrait en résulter a conduit des collectivités territoriales à apporter leur concours à la survie de certaines exploitations, une vingtaine de collectivités devenant même gestionnaires de ce service²³⁸. Le comité professionnel de la distribution de carburants, qui apportait des aides financières de l'État à des détaillants en carburants, ayant été supprimé, le suivi des demandes en cours d'instruction intervient désormais *via* la procédure du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), « *qui priorisera les dossiers à fort enjeu d'aménagement du territoire* ». Le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 note que « *A terme, les appels à projet du FISAC permettront donc de prendre en charge les nouveaux dossiers de demandes d'aides au maintien et à la diversification des activités des stations-services, et de façon prioritaire celles répondant à un enjeu de maillage territorial* »²³⁹. Le Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 prévoit qu'une allocation de 12,5 millions d'euros d'aide exceptionnelle aux stations-services indépendantes sera débloquée en 2016 par le gouvernement pour y contribuer. Marc-Etienne Pinauld, directeur du Développement des capacités des territoires du CGET, soulignait l'importance de cet enjeu²⁴⁰, faire face aux coûts de l'adaptation aux évolutions des normes environnementales étant notamment particulièrement difficile pour les petites stations-services indépendantes situées en milieu rural, au risque parfois d'entraîner leur disparition, alors qu'elles sont souvent indispensables à la mobilité en milieu rural.

Le Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 prévoit par ailleurs le déploiement d'un réseau matériel d'infrastructures de recharge électrique sur l'ensemble du territoire : plus de 13 000 points de charge devraient être installés avant 2017, soit une borne de recharge électrique tous les 50 km, avec un accompagnement de l'État annoncé de près de 40 M€²⁴¹.

L'essor de **la mobilité collaborative** (autopartage et covoiturage) peut aussi constituer dans les zones rurales une opportunité de transport autre que la voiture individuelle. L'avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)* souligne ainsi que, « *s'il était organisé, le recours à la voiture partagée offrirait sans doute un complément à l'offre de transport public qui reste néanmoins à développer* ». Cela suppose toutefois comme le note cet avis d'inciter les collectivités locales à mettre en place dans les espaces ruraux des véhicules mutualisés, des aires de covoiturage, ainsi que des centrales de mobilité, avec une plate-forme Internet d'information et de réservation, organisée pour mettre à disposition des moyens propres (ligne de car circulant en fonction de la demande effective, taxi à la demande, autopartage) et/ou pour coordonner des offres individuelles²⁴². Nombre de départements ont déjà pris des initiatives en ce domaine : un site Internet commun dédié au covoiturage a par exemple été mis en place par l'Ardèche et la Drôme, qui « *compte aujourd'hui 3 000 personnes inscrites, dont les deux tiers sont actives* »²⁴³.

238 Étude DATAR « *Le maillage du territoire français en stations-services (synthèse des résultats)* », coordination Mohammed Hilal (novembre 2012).

239 Premier ministre, *Nos ruralités, une chance pour la France*, Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, p. 18.

240 Audition de Marc-Etienne Pinauld en section.

241 Premier ministre, Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, p.13.

242 CESE, avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)*, rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud (2015), p. 29 et rapport p. 128.

243 *Transport public* n°1159, juillet-août 2015, *op. cit.* p. 35.

La question des infrastructures de fret et de leur entretien est un autre enjeu important pour les espaces ruraux.

L'importance du réseau capillaire du fret ferroviaire est sous-estimée : ce réseau est structurant et souvent déterminant pour le maintien des activités au niveau local. Mais son entretien pose des problèmes techniques et coûte cher, du fait notamment des nombreux ouvrages d'art qui le composent (ponts, tunnels). Existe par ailleurs un déficit en termes d'image globale dont souffre le transport de marchandise en France par rapport à l'Allemagne. Une revalorisation de l'image du fret ferroviaire serait nécessaire à cet égard, priorité étant aujourd'hui donnée de manière systématique au réseau et au trafic de voyageurs sur le réseau et le trafic de fret.

Le monde céréalier, notamment, redoute le processus de désengagement opéré par l'organisme chargé du réseau ferroviaire vis-à-vis des lignes de fret, en particulier le maillage capillaire du territoire. Denis Verdier observait en audition que, si le réseau capillaire régional de fret était abandonné, 82 000 camions supplémentaires devraient, pour les seules coopératives céréalières, emprunter les routes chaque année, avec les risques, ainsi que les coûts économiques et environnementaux que cela représenterait²⁴⁴. De manière plus générale, l'abandon de fait du wagon isolé pour le fret ferroviaire diffus constitue une évolution particulièrement dommageable pour nombre de territoires ruraux, car, outre ses incidences néfastes sur les externalités négatives engendrées par le transport routier de marchandises, elle contribue à fragiliser les activités économiques qui y sont installées, notamment les coopératives agricoles et entreprises industrielles.

Il serait souhaitable de trouver une complémentarité entre dessertes de proximité, notamment par des opérateurs ferroviaires locaux et l'acheminement de trains de fret longue distance de manière optimisée.

Le CESE appelle à cet égard à reconstruire une politique de fret ferroviaire au service des économies régionales et de l'aménagement du territoire, indispensable pour redynamiser ce secteur dont le potentiel d'activités et d'emplois ne doit pas être négligé, mais aussi pour contribuer au développement durable et au désenclavement des espaces ruraux²⁴⁵.

La couverture numérique :

Dès 2001, dans l'avis : *Haut débit, mobile : quelle desserte des territoires ?*, le CESE soulignait que, « dans un contexte mouvant technologiquement, économiquement, réglementairement, les télécommunications constituent des facteurs déterminants pour le développement économique territorial, mais aussi pour le progrès économique et social »²⁴⁶.

Ce constat du **caractère essentiel de la couverture numérique** comme outil du développement économique est désormais largement reconnu. Le CGET a ainsi noté en 2010 que « le déploiement du très haut débit constitue un enjeu majeur pour le développement () de l'attractivité des territoires »²⁴⁷. Marc-Etienne Pinauld, directeur du développement des capacités des territoires du CGET, l'a d'ailleurs rappelé en audition : « Sans numérique, les territoires ne seront pas attractifs »²⁴⁸, et ce, tant auprès des ménages que des entreprises.

244 Audition de Denis Verdier par la section, *op. cit.*

245 CESE, avis sur *Le projet de SNIT*, *op. cit.* p. 33 et 34.

246 CESE, avis *Haut débit mobile, mobile : quelle desserte des territoires ?* (2001) et avis *Les technologies de l'information et de la communication, une chance pour les territoires ?* (2002), rapportés par André Marcon.

247 Site Internet de la direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/201002-rapport-thd-tactis-datar.pdf>

248 Audition de Marc-Etienne Pinauld devant la section de l'Aménagement durable des territoires, le 20 mai 2015.

Dans le cadre du développement des maisons de services au public sur lesquelles travaille notamment l'État via le CGET, une bonne couverture numérique des espaces ruraux est indispensable si l'on veut développer des maisons de service au public avec la présence d'acteurs tels que la CNAV, la CNAM ou Pôle Emploi, entre autres. **Le rôle du numérique dans le développement de la télémédecine a de même été abordé aux Assises de la ruralité de mars 2015.** Luc Paboeuf, président du CESER Aquitaine, notait à l'occasion d'un déplacement de la section en Lot-et-Garonne, qu'une bonne couverture numérique met une entreprise implantée en zone rurale à un simple clic de New-York, Sidney ou Tokyo.

André Marcon, président de CCI France, relevait en audition que, pour autant, **dans beaucoup d'espaces ruraux, la question de « l'accessibilité numérique n'est pas du tout résolue »** et que cela représente un important « *frein* » à leur développement²⁴⁹. Aussi, le CESE, dans l'avis *Conditions pour le développement numérique des territoires*, considérait déjà en 2009 que « *si une généralisation rapide de l'équipement en fibre optique paraît aujourd'hui difficile, amener la fibre au plus près des abonnés dans les dix ans à venir est un objectif tout à fait possible et même un impératif* »²⁵⁰.

Nombre de rapports font état du retard chronique de développement des infrastructures numériques dans les espaces ruraux et peu densément peuplés de notre pays. Ainsi, le rapport d'information du sénateur Maurey sur *La couverture numérique du territoire* (2011) notait que le potentiel offert par les technologies numériques « *peine et tarde à s'exprimer pleinement, notamment dans nos zones rurales, du fait des insuffisances des réseaux électroniques constituant l'infrastructure de base sur laquelle doivent se déployer les services à valeur ajoutée pour notre économie et nos concitoyens* »²⁵¹.

Les infrastructures numériques désignent à la fois les réseaux de téléphonie mobile et les réseaux Internet en haut et très haut débit (ADSL et fibre optique). La carence de ces réseaux dans certains territoires les classe dans ce que l'on appelle des « zones blanches », qui concernent, selon le rapport issu des Assises de la ruralité, « *20 % de la population () pour le haut débit fixe (type ADSL), 22,4 % (pour la) 4G et plus de 77,6 % (pour le) très haut débit fixe (fibre notamment)* »²⁵². La classification en zones blanches reste néanmoins problématique, dans la mesure où l'approche statistique ne porte pas sur tous les points d'une commune. Un vrai travail est donc à réaliser pour identifier les zones blanches qui n'apparaissent pas sur les cartes, ainsi que les nouvelles zones qui apparaissent. On distingue par ailleurs les « zones grises », qui sont celles comprenant un seul opérateur (il s'agit souvent de l'opérateur historique). Quand une personne est titulaire d'un abonnement non utilisable dans une zone grise car l'opérateur n'y est pas présent, elle reste privée de services comme elle le serait dans une zone blanche. Par opposition, dans les zones dites « noires », les quatre opérateurs dotés d'un réseau (Bouygues, Free, SFR-Numéricable et Orange) sont présents²⁵³.

Un rapport du Sénat rappelle du reste qu'en 2011, seuls 77 % des 98,3 % de la population abonnée au haut débit bénéficient effectivement d'une connexion haut débit (supérieure

249 Audition d'André Marcon devant la section de l'Aménagement durable des territoires, le 13 mai 2015.

250 CESE, avis *Conditions pour le développement numérique des territoires*, rapporté par André Marcon, 2009.

251 Rapport d'information du Sénateur Maurey sur la « *couverture numérique du territoire* », 6 juillet 2011, <http://www.senat.fr/rap/r10-730/r10-730.html>

252 Rapport issu des Assises de la Ruralité, mars 2015, p.6.

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_nos_ruralites_une_chance_pour_la_france.pdf

253 Nos ruralités, une chance pour la France, Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, p. 27.

ou égale à 2 Mégabits par seconde)²⁵⁴. Par ailleurs, l'explosion du trafic de téléphonie mobile peut aussi faire basculer des zones antérieurement couvertes dans une zone blanche du fait d'antennes de téléphonie mobile saturées ou trop peu puissantes²⁵⁵. Cependant, si cette classification reste problématique, elle reste à ce jour le seul indicateur de l'inaccessibilité numérique de certains territoires, avec les incidences qui risquent d'en résulter en termes d'attractivité économique et résidentielle.

La volonté politique de résorber ces zones constitue une preuve supplémentaire de l'ampleur de cet enjeu pour les territoires : un fonds « Ambition Numérique », porté par BPI France a ainsi été inauguré en 2013 par François Hollande, Président de la République,²⁵⁶ dans le cadre des Programmes d'Investissement d'Avenir. Ce programme est réservé aux entreprises françaises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 000 euros. Il leur vient en aide sur cinq à sept ans pour des investissements de 1 à 10 millions d'euros²⁵⁷. Le Conseil national du numérique (CNN), créé en décembre 2012²⁵⁸, a mené une grande concertation sur ce thème en octobre 2014²⁵⁹. En parallèle, le Plan national très haut débit (PNTHD) a été lancé en 2013²⁶⁰ pour répondre à ces besoins²⁶¹. Piloté par la mission France THD en liens avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), ce plan vise à couvrir l'intégralité du territoire national en très haut débit d'ici 2022 et mobilise au total 20 Md€ sur 10 ans pour parvenir à cet objectif²⁶². Il se décline localement sous la forme de réseaux de fibre optique jusqu'à l'abonné. La Caisse des Dépôts et Consignations le finance, après appel à projets, « *au titre des Investissements d'Avenir à hauteur de 350 000 à 700 000€ par projet* »²⁶³. Le financement de l'infrastructure est quant à lui assuré par la collectivité bénéficiaire qui la loue ensuite aux opérateurs fournisseurs d'accès. De plus, comme l'a noté Marc-Etienne Pinauld en audition, « *le Comité interministériel de ruralité a décidé d'ouvrir un guichet permanent à la Direction générale des entreprises dont l'objectif est d'enregistrer toutes les remontées de la part des élus, des différents opérateurs et des citoyens pour traiter au fil de l'eau (...) toutes ces zones blanches* »²⁶⁴.

Une analyse de la part des logements et locaux professionnels couverts par classe de débit et par département en 2015, réalisée à partir de données de l'Observatoire France très haut débit, montre toutefois qu'existent aujourd'hui de fortes disparités de couverture entre les départements, et ce souvent au détriment des départements ruraux au sens de l'OCDE. Parmi les départements les mieux connectés figurent en effet surtout des départements qualifiés par l'OCDE de « principalement urbanisés »²⁶⁵, ainsi que des départements qui

254 Rapport du sénateur Maurey sur la « *couverture numérique du territoire* », *op. cit.*

255 <http://www.lagazettedescommunes.com/350649/un-amendement-pour-ameliorer-la-couverture-de-telephonie-mobile-adopte-au-senat/>

256 <http://www.bpifrance.fr/Bpifrance/Nos-metiers/Fonds-propres/Fonds-directs-Bpifrance/Capital-Innovation/Le-Fonds-Ambition-Numerique>

257 <http://www.bpifrance.fr/Bpifrance/Nos-metiers/Fonds-propres/Fonds-directs-Bpifrance/Capital-Innovation/Le-Fonds-Ambition-Numerique>

258 Décret du Président de la République du 13 décembre 2012.

259 <http://www.cnnumerique.fr/concertation-numerique-lancement-le-4-octobre-avec-le-premier-ministre/>

260 <http://www.gouvernement.fr/action/le-plan-france-tres-haut-debit>

261 <http://www.arcep.fr/index.php?id=11325>

262 <http://www.francethd.fr/comprendre-le-plan-france-tres-haut-debit/>

263 Site Internet de la Direction interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale : http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar_7_bassdef.pdf

264 Audition de Marc-Etienne Pinauld devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 20 mai 2015.

265 Classification selon les régions urbaines/rurales selon les définitions de l'OCDE (découpage NUTS 3), INRA, *Prospective : les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, 2008.

disposent d'une grande agglomération (Hérault, Bas-Rhin, Haute-Garonne, Gironde, Loire-Atlantique, Nord, Bouches-du-Rhône par exemple), bénéficient de sa proximité (Loire, Vaucluse, Yvelines, Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis, Hauts de Seine et Val de Marne) ou de celle d'une frontière dynamique (Doubs, Haut-Rhin, Territoire de Belfort). Parmi les départements moins bien équipés figurent à l'inverse nombre de ceux que l'OCDE classe comme « essentiellement ruraux », suivant notamment une diagonale allant du Sud-Ouest (Gers, Tarn-et-Garonne, Lot-et-Garonne) au Nord-Est (Haute-Saône, Meuse, Côte-d'Or). Les départements littoraux, qui connaissent en général une attractivité forte en termes de population et de tourisme, se démarquent cependant de cette tendance : certains de ceux qualifiés de « essentiellement ruraux » par l'OCDE bénéficient en effet d'une situation relativement favorable en termes d'accessibilité numérique, à l'image de la Haute-Corse, du Morbihan, des Côtes d'Armor, de la Vendée ou des Landes.

La difficulté à identifier et classer les zones blanches et grises peut par ailleurs être illustrée par la carte suivante. Pour qualifier une zone de blanche ou de grise, la référence souvent prise est celle du bourg de la commune. Si ce bourg est correctement couvert, la commune n'est pas classée en zone blanche et inversement. Cette méthode de classification ne prend pas en compte le fait que beaucoup de communes rurales disposent d'un bourg assez dense qui peut être correctement connecté au numérique sans pour autant que les alentours le soient. Il se peut donc que des zones entières ne soient pas couvertes alors qu'elles se situent dans des communes considérées comme couvertes. Ainsi, la carte suivante fait état du pourcentage de personnes éligibles à l'ADSL à l'intérieur de chaque commune. Si, dans les zones les plus peuplées (grandes agglomérations) ainsi que les zones les plus touristiques (littoraux, stations de sport d'hiver), moins de 10 % de la population résidait en 2013 en zone inéligible à l'ADSL, dans les zones rurales du sud, de l'est et du nord de la France notamment, parfois plus de 50 % de la population se situent en zone inéligible. De plus, cette carte montre qu'au sein même de départements considérés comme bien équipés, à l'image du Bas-Rhin, des Pyrénées-Atlantiques ou de l'Hérault, certaines communes connaissent un taux d'inéligibilité à l'ADSL qui peut dépasser les 50 %.

Carte 20 : Zones blanches couverture ADSL à un service inférieur ou égal à 2 Mbps

Zones blanches couverture ADSL* à un service inférieur ou égal à 2 Mbps



Sources : Opérateurs télécoms. Tactis
Réalisation cartographique et
méthodologie Tactis

Taux d'inéligibilité

par commune :

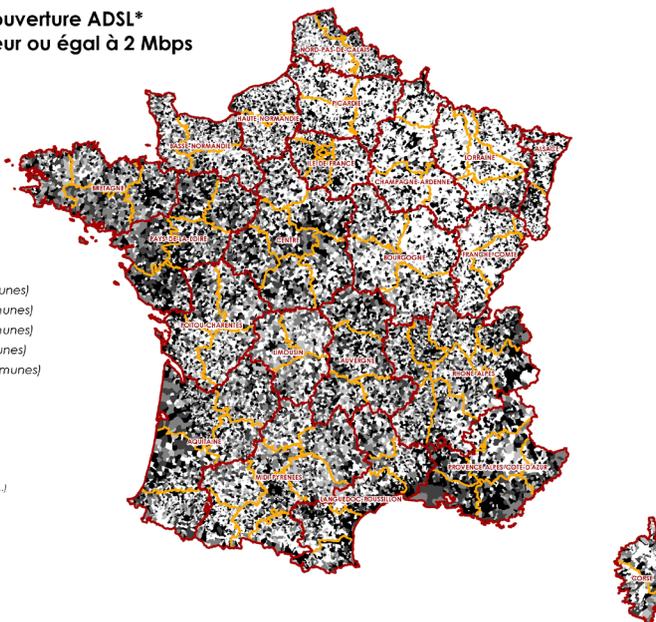
- Plus de 50% (9 648 communes)
- De 20 à 50% (5 405 communes)
- De 10 à 20% (4 111 communes)
- De 5 à 10% (3 637 communes)
- Moins de 5% (13 881 communes)
- Limites départementales
- Limites régionales

* Seul le service ADSL est pris en compte.
Les offres câblées (radio (WIMAX, WFT, 3G, ...))
ou satellitaires ne sont pas comptabilisées.



© Copyright - Tactis - Novembre 2013
© Copyright - IGN Paris - 2013

0 125 250 Km



Source : Tactis, novembre 2013.

Si l'État reste garant du développement des infrastructures numériques directement (en investissant dans les infrastructures) ou indirectement (par la contrainte ou la contractualisation avec les opérateurs²⁶⁶), nombreuses sont les collectivités à déplorer la situation actuelle. **Ainsi, le CGET a noté récemment que 170 communes sont encore en zone blanche et ne sont pas concernées par les programmes de développement numérique actuels²⁶⁷. Le coût de couverture des zones blanches restantes est évalué à 8 milliards d'euros²⁶⁸.** Quel peut-être dès lors le rôle des collectivités dans le développement de cette accessibilité ? L'article L1425-1 du Code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités territoriales, en cas de carence de l'initiative privée (c'est-à-dire après un appel d'offres infructueux), peuvent mettre en place des infrastructures et se porter opératrices de communications électroniques. Un rapport du CGET de 2010 envisage d'ailleurs l'idée selon laquelle « **la couverture en fibre optique serait complétée en zone rurale par l'équipement des sous répartiteurs.** (...) *L'intervention publique viserait d'une part à dynamiser le déploiement de la fibre dans les zones où les réseaux peuvent être rentables et d'autre part à permettre son déploiement dans les zones non rentables pour les acteurs privés. La modulation du financement public permettrait d'établir une forme de péréquation entre les zones. L'État pourrait intervenir aux côtés de collectivités, dans le cadre de délégations de services*

266 Voir historique des accords passés entre l'État et les opérateurs de téléphonie et de l'Internet sur le site de l'ARCEP : <http://www.arcep.fr/sides/index.php?id=8161>

267 <http://www.lagazettedescommunes.com/350649/un-amendement-pour-ameliorer-la-couverture-de-telephonie-mobile-adopte-au-senat/>

268 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/201002-rapport-thd-tactis-datar.pdf>

publics (DSP) ou de partenariats public privé (PPP). Dans ce type de montage, la participation publique est souvent accordée en contrepartie d'un Service d'intérêt économique général (SIEG) et de la propriété des réseaux à terme, s'assimilant donc à un investissement public direct offrant une rentabilité différée »²⁶⁹. Des départements et des régions ont ainsi créé des régies, comme ce fut le cas dans les années 1930 pour l'électricité, afin qu'il y ait le haut débit, voire le très haut débit, sur l'ensemble de leur territoire. Les départements disposent du reste d'un dispositif spécifique, le Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), afin d'intervenir. Il s'agit d'un document opérationnel regroupant les plans d'action pour le numérique sur le territoire concerné et sensé permettre une meilleure articulation entre investissements publics et investissements privés²⁷⁰. Bien que facultatif, il « conditionne le soutien financier de l'État aux projets des collectivités à travers le fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) »²⁷¹.

Des mesures législatives nouvelles ont été adoptées dans le cadre de la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 : elles visent d'une part à **faciliter l'installation de la fibre optique très haut débit dans les parties communes des immeubles, en simplifiant les procédures d'autorisation** ; d'autre part, à ce que **l'ensemble des constructions neuves (immeubles collectifs, maisons individuelles et lotissements) soient obligatoirement équipés en fibre optique** ; par ailleurs, **les immeubles collectifs devront être équipés en fibre optique quand ils engagent des rénovations lourdes. Quant à la résorption des zones blanches**, « les dernières communes situées dans les zones dites « blanches » - où il n'y a aucun accès à la téléphonie mobile (2 G) - seront couvertes d'ici la fin 2016 et auront directement accès à l'internet mobile ». Les villages et bourgs qui n'ont pas de couverture internet mobile (au moins 3 G) seront pour leur part couverts en 2017. S'agissant des endroits non situés au centre bourg et qui restent de ce fait sans couverture, même quand la commune est supposée couverte, « 800 nouveaux sites dans les zones rurales seront déployés sur 4 ans à compter de 2016 afin d'apporter un complément de couverture. L'État apportera un soutien financier pour installer ces sites, que les 4 opérateurs auront l'obligation d'équiper en 3G ou en 4G ». L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), qui régule les opérateurs de télécommunication, est chargée de sanctionner le non-respect de ces engagements²⁷².

Ces mesures permettront de mettre en œuvre, selon le ministre de l'Économie, l'engagement du gouvernement pris « lors du Comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015, d'améliorer l'accès aux services de communications électroniques mobiles notamment en achevant le programme de résorption des zones blanches de la téléphonie mobile 2G d'ici fin 2016 et en l'étendant par la loi à la 3G, et en ouvrant un guichet couverture mobile pour accompagner les projets locaux »²⁷³. L'État pourrait compter sur le concours d'opérateurs privés : un engagement des quatre opérateurs mobiles nationaux a en effet été formalisé en mai 2015 en ce sens²⁷⁴.

269 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/201002-rapport-thd-tactis-datar.pdf>

270 Site Internet de l'ARCEP <http://www.arcep.fr/index.php?id=11339>

271 *Idem*.

272 Principales mesures du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, à l'issue de son adoption définitive par l'Assemblée nationale, p. 27.

273 <http://www.lagazettedescommunes.com/350649/un-amendement-pour-ameliorer-la-couverture-de-telephonie-mobile-adopte-au-senat/>

274 Principales mesures du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, à l'issue de son adoption définitive par l'Assemblée nationale, p. 27.

L'exemple du Technopole du Futuroscope, à Poitiers, montre par ailleurs l'intérêt que peut avoir l'implantation, intervenue en 1993, d'un cluster Internet (il s'agissait du premier de ce genre en France) pour le développement d'un département rural. Les services offerts consistent notamment en un accès au très haut débit, avec un courant fiabilisé et différentes qualités de connexion, des locaux d'hébergement, ainsi qu'un équipement en réseaux numériques. Les locaux sont tous équipés en *back-up* (sauvegarde de données). Les entreprises présentes sur le site de la technopole bénéficient de la boucle ATM entre entreprises. Le site comprend aujourd'hui 650 logements (dont 80 % de logements sociaux), des équipements de type Palais des Congrès, mais aussi des commerces et des services publics et privés (divers services du Conseil départemental y ont notamment été implantés). En 2014, Il accueille ainsi 12 organismes d'enseignement supérieur (dont l'université de Poitiers et l'École nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique - ENSMA-, entre autres), 225 entreprises, 15 laboratoires de recherche, 7 000 salariés, plus de 2 000 étudiants et 500 chercheurs, les emplois présents étant pour moitié publics et pour moitié privés. Un *data center* y est aussi implanté sur une surface de 500 m² et va connaître une importante extension, le projet prévoyant près de 5 000 m² en classement Tier IV, à la pointe de la technologie numérique. La présence de 25 hôtels autour du technopole, liée notamment à la présence du Futuroscope, et l'accessibilité du site, favorisée par un accès TGV, contribuent à son attractivité²⁷⁵.

Des territoires diversement dotés quant aux services publics et au public

Disposer d'une gamme diversifiée d'équipements et de services, en son sein ou à tout le moins à relative proximité, constitue un élément important de l'attractivité économique d'un territoire : leur présence contribue en effet à la qualité de vie des habitants et c'est l'un des facteurs qui peut conditionner l'évolution de la population, en favorisant le maintien des habitants déjà en place et/ou en attirant de nouveaux résidents, avec des incidences sur l'économie présenteielle. Cela n'est par ailleurs pas sans effet sur la capacité à y maintenir et/ou y attirer des entreprises allant au-delà de la sphère présenteielle, car cela influe sur la qualité de vie des chefs d'entreprises et de leurs salariés, ainsi que sur la possibilité d'y attirer les actifs, notamment qualifiés, dont nombre d'entreprises ont besoin.

La notion de bassin de vie, fondée sur la localisation d'un certain nombre d'équipements, vise à prendre en compte cette réalité. Les bassins de vie sont « *les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès (par la route) aux équipements et services les plus courants* ».

Selon une étude de l'INSEE, **1 666 bassins de vie** structurent en 2012 le territoire français (1 644 en métropole et 22 dans les DOM), **dont les trois quarts (1 287) sont ruraux au sens de l'Union européenne** (la population classée dans les mailles urbaines représente

275 Déplacement d'une délégation de la section à Poitiers le 1^{er} juillet 2015.

moins de la moitié de la population totale du bassin de vie)²⁷⁶. Ils comprennent plus des deux tiers des communes de France et plus des trois quarts de sa superficie, mais moins d'un tiers (31 %) de sa population.

Les équipements dans les bassins de vie ruraux présentent une moindre diversité que ceux des bassins de vie urbains. Peu ou pas sensible pour les équipements les plus courants, la différence est prononcée pour les équipements de la gamme supérieure : « *en milieu rural, on n'a accès en moyenne qu'à 9 équipements de cette gamme, contre 24 en milieu urbain* »²⁷⁷.

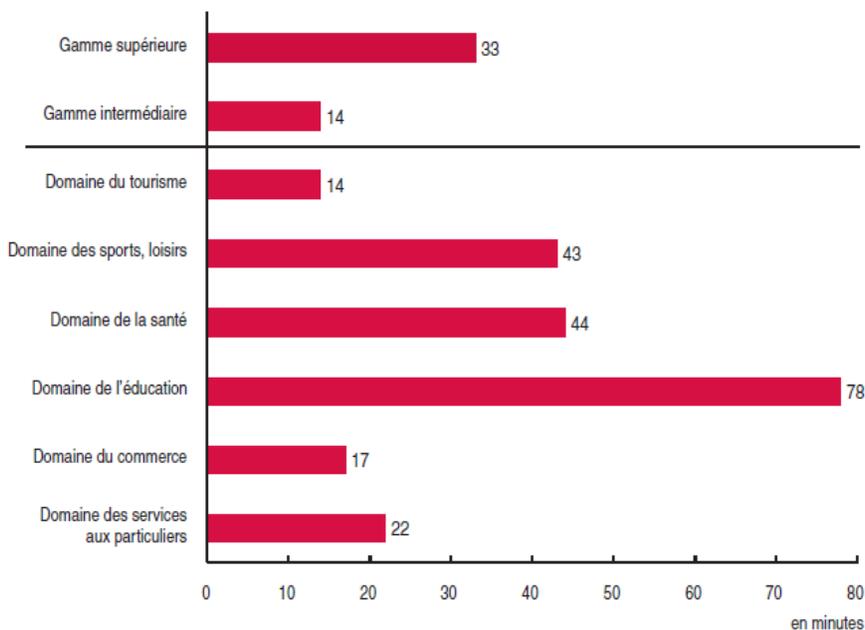
La différence en termes de temps d'accès entre bassins de vie peu denses et bassins de vie urbains, relativement faible pour les équipements de proximité, **augmente quand on monte dans la gamme des équipements**, et ce de manière particulièrement prononcée pour les équipements de la gamme supérieure. Ainsi, en temps d'accès (en voiture mesuré aux heures creuses), « *la moitié des habitants des bassins de vie ruraux mettent moins d'un quart d'heure aller-retour pour accéder aux équipements de la gamme intermédiaire* » mais « **plus d'une demi-heure pour ceux de la gamme supérieure** ». La situation en termes de temps d'accès diffère aussi entre bassins de vie ruraux et urbains selon **la nature des services** : toutes gammes confondues, la moitié des habitants des bassins ruraux accèdent en moins de 25 minutes aller-retour aux commerces et aux services aux particuliers. Mais **la moitié met près de trois quarts d'heure pour accéder aux équipements de santé ainsi que de loisirs, et près de 1h20 (toujours aller-retour) pour ceux relevant du domaine de l'éducation**²⁷⁸.

276 La construction des bassins de vie est fondée sur l'identification de communes ou d'unités urbaines comme pôles de services intermédiaires comprenant plus de 16 des 31 équipements que compte en 2012 la gamme de services intermédiaires. Il s'agit de services dont la fréquence suppose une aire de chalandise plus étendue que les services de proximité (29 types d'équipements dont poste, banque, épicerie-supérette, boulangerie, école maternelle, médecin omnipraticien, pharmacie ...), mais moins que les services supérieurs (35 types d'équipements dont hypermarché, lycée, urgences, médecins spécialistes, Pôle emploi, cinéma ...), surtout représentés dans les pôles urbains. Supermarché, magasins de vêtements, police-gendarmerie, collège, laboratoire d'analyses ... participent des 31 types d'équipements de la gamme intermédiaire. La proximité se mesure en temps de trajet routier en heure creuse.

277 INSEE Première n°1425 : « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 : Trois quarts des bassins de vie sont ruraux », de Chantal Brutel et David Levy (2012).

278 INSEE Première n°1425.

Graphique 5 : Temps d'accès médian aux équipements (aller-retour)
dans les bassins de vie ruraux



Note : lorsqu'une commune dispose d'un équipement, le temps d'accès à cet équipement est par convention de 0 car le distancier utilisé ne permet pas de calculer des distances infra-communales.

Lecture : en milieu rural, la moitié de la population met plus de 78 minutes pour un aller-retour aux équipements scolaires.

Champ : métropole et DOM

Sources : Insee, base permanente des équipements 2010, recensement de la population 2009 ; distancier Odomatrix, Inra.

La solution la plus fréquemment mise en œuvre pour favoriser notamment le maintien de services dans les espaces ruraux peu denses est la mise à disposition de locaux communaux aux artisans, commerçants ou professions libérales concernés (boulangerie, charcuterie, épicerie, café-restaurant, cabinet médical, antenne postale...) selon des modalités variables (bail, régie...). Une autre solution, relevée par une mission du CGEDD pour le rapport *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie*, est constituée par la spécialisation de chaque commune dans le cadre d'une intercommunalité. Cette répartition, utilisée depuis longtemps pour les regroupements pédagogiques, est « sans doute appelée à se développer dans le cadre des nouvelles compétences des intercommunalités ». La mission soulignait toutefois que cette formule présente l'inconvénient d'obliger les habitants à se déplacer dans des communes différentes selon le service auquel ils recourent²⁷⁹.

Magali Talandier notait à cet égard en audition que, au regard des comparaisons internationales faites dans le cadre de travaux auxquels elle avait participé, « **les espaces ruraux français sont, plus que dans d'autres pays, restés des espaces ruraux équipés, accessibles, avec** (toutefois) **une très grande diversité** (selon les territoires), *mais on constate un maintien de certains équipements publics en France qu'il n'y a pas eu ailleurs* ». Le nombre très élevé des communes françaises et des élus de proximité, le caractère particulièrement

²⁷⁹ CGEDD, rapport *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie*, de Pascaline Tardivon, Patrick Diény, Jean-Jaques Kégelart et Bertrand Creuchet, (2014), p. 28 et 29.

rural de notre territoire et l'ancienneté de la politique d'aménagement du territoire qui y a été conduite par l'État ainsi que, depuis le début des années quatre-vingt, dans le cadre de la décentralisation, ont sans doute contribué à ce relatif maintien. Elle relevait aussi la situation particulière de La Poste qui, ayant maintenu dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire un nombre important d'implantations dans le rural, bénéficie aujourd'hui d'un temps d'avance dans les espaces ruraux qui se sont repeuplés, car elle est restée présente là où la plupart des autres services étaient partis.

Le *rapport de l'Observatoire des territoires 2014* du CGET fournit des éléments sur cette diversité d'accessibilité aux équipements entre espaces ruraux et sur la localisation de ceux où un nombre important de bassins de vie ruraux connaît des temps d'accès élevés, nombre d'entre eux étant notamment situés dans la diagonale du vide. En effet, si « *le temps de trajet moyen, pondéré par la population, pour atteindre un panier de 29 équipements de la gamme intermédiaire est () pour près de 70 % des bassins de vie, inférieur à 20 minutes* », les temps d'accès moyens sont plus élevés dans « *une majorité des territoires très peu denses ou de montagne. C'est le cas de regroupements de bassins de vie qui forment une trajectoire partant des Ardennes et passant, notamment, par le Châtillonnais, le Morvan, la chaîne des Puys, le Cantal, les Cévennes et les Causses, pour s'achever dans les Pyrénées* ». Il en est de même de bassins de vie de Corse ou des Alpes, du Vercors, des gorges du Verdon ou du Mercantour, mais aussi de « *bassins de vie aux paysages plus ouverts, situés à l'est du Montmorillonnais, dans le Limousin et dans une large partie Sud-Ouest* ». Souvent peu peuplés, **ces territoires « connaissent de réelles difficultés d'accès aux équipements de la gamme intermédiaire. Seuls les bassins de vie du chef-lieu du département connaissent, en général, des temps de trajets moindres que ceux situés sur les marges des départements »**²⁸⁰.

L'analyse des besoins et la mesure de l'accessibilité doivent s'affiner pour prendre en compte le temps de trajet, mais aussi, comme le note le *Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires*, le temps d'attente sur place, le délai nécessaire pour obtenir un rendez-vous, la qualité et le coût du service considéré... L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL), développé par la DREES et par l'IRDES²⁸¹, vise ainsi à appréhender de manière fine, au niveau communal, l'adéquation spatiale entre offre et demande de soins de premier recours, en prenant en compte, outre les indicateurs usuels d'accessibilité (distance d'accès au plus proche, densité par bassin de vie), des éléments tels que le niveau d'activité des professionnels en exercice²⁸².

Les indicateurs nationaux et les analyses menées sur l'ensemble du territoire présentent l'avantage de fournir des enseignements généraux, de permettre de comparer les territoires entre eux et de pouvoir ainsi cibler les plus en difficultés. L'émergence des données locales et de partenariats noués au plus près du terrain avec des opérateurs de services publics ou privés permet de les compléter en mobilisant des informations le cas échéant plus fraîches et adaptées plus finement aux réalités locales. « *L'ingénierie locale a donc ici un rôle essentiel pour mettre en œuvre les moyens de mener des diagnostics territoriaux de services les plus adaptés aux problématiques locales* »²⁸³.

280 CGET, *Rapport de l'Observatoire des territoires 2014*, (mai 2015) op. cit. p. 149.

281 Direction recherche, études, évaluation et statistiques (DREES) du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de Droits des femmes, et Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES).

282 Les disparités urbain/rural en matière d'accessibilité potentielle localisée en soins de premier recours seront traitées infra dans le point relatif à la santé.

283 CGET, *Rapport de l'Observatoire des territoires 2014*, p. 156.

Dans l'avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, le CESE met l'accent sur la notion de services au public, considérés comme l'ensemble des services indispensables à la population et aux territoires²⁸⁴. Cette notion englobe les services publics marchands et non marchands, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique, et les services privés, jugés comme de première nécessité (activités artisanales et commerciales de proximité, services médicaux, associatifs ...). L'avis souligne la nécessité d'éviter les doublons entre les niveaux d'administration, en rendant les services à un échelon territorial qui leur permette d'être performants, avec un personnel qualifié, en **priviliégiant l'accessibilité en temps par rapport à la proximité physique, tout en veillant à préserver des points de rencontre** (permanences, services itinérants), notamment pour les personnes à mobilité réduite. L'itinérance d'équipements mobiles (un boucher ou un épicier itinérant, par exemple) ou d'agents qui se déplacent vers les populations, comme l'a initié La Poste avec ses conseillers financiers, ou encore la mutualisation de services, peuvent en effet pallier en partie la disparition des équipements traditionnels en évitant la perte totale de services dans une localité.

Il s'agit d'éviter les surcoûts, tout en sachant que certains services (éducation, santé) doivent être rendus quel que soit leur coût. L'avis rappelle par ailleurs que l'objectif est de conforter le service public en définissant pour chaque secteur les missions de service public dans un cahier des charges, de soutenir le service privé quand il supplée le service public et d'appréhender l'ensemble des services dans leur globalité. Il appelle pour ce faire à privilégier l'approche par la demande, qui permet de mieux cerner les besoins nouveaux, en la combinant avec une approche par l'offre pour favoriser la cohérence d'ensemble. Dans tous les cas, un diagnostic partagé doit être établi, en tenant compte de la diversité de territoires et en y associant l'ensemble des acteurs (notamment usagers et personnels).

Les moyens offerts par les technologies numériques (téléprocédures) ouvrent dans nombre de domaines des possibilités de dématérialiser la distribution de services. L'avis précite souligne que leur utilisation doit être accélérée, ce qui suppose un équipement de la totalité du territoire en haut débit. La coopération entre services doit par ailleurs être encouragée, sous diverses formes : regroupement de plusieurs services dans un même lieu (maisons de service au public ou maisons de l'emploi), services rendus par d'autres acteurs publics (vente de billets SNCF par la Poste) ou privés (service postal rendu par un commerçant dans un relais poste), services privés rendus par des acteurs publics (portage de médicaments par les facteurs) et/ou accompagnement personnalisé des personnes en difficultés pour organiser leurs relations avec les différents services au public. En la matière, il importe de développer la concertation à tous les niveaux, la formation des acteurs et l'implication des personnels des services considérés²⁸⁵.

Les maisons de services au public connaissent un développement important. Ces espaces, labellisés sous le nom de Relais Services Publics par les préfets de département, délivrent une offre diversifiée, articulant présence humaine et outils numériques, allant de l'information à l'accompagnement de l'utilisateur sur des démarches spécifiques. Les services délivrés peuvent couvrir des champs étendus : social, santé, éducation, emploi, justice, logement, commerce, culture, environnement... Le dispositif national est piloté par le CGET. Le label d'État engage les partenaires dans une démarche de présence (au moins 24h

284 CESE, avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, rapporteur : Jean-Alain Mariotti (2006).

285 CESE, avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, p. 22 à 27.

hebdomadaires) et de qualité de services. Leur développement s'est inscrit jusqu'à la fin 2014 dans le cadre d'une expérimentation. Fin 2014, 363 maisons de services publics étaient réparties dans 67 départements métropolitains²⁸⁶. Des collectivités territoriales mènent aussi des actions en ce domaine : à titre d'illustration, la commune de Lathus travaille sur l'ouverture d'un point multiservice.

Le financement du fonctionnement des maisons de services publics est assuré principalement par les collectivités territoriales. Depuis 2014, l'État prend toutefois à sa charge 25 % du budget de ces maisons. Lors du Comité interministériel aux ruralités du 31 mars 2015, le gouvernement a décidé de généraliser la création d'espaces mutualisés de services au public et d'accélérer le plan de leur déploiement pour atteindre 1000 maisons de services au public en 2017, en partenariat avec La Poste. Un partenariat national avec La Poste « vise à permettre, dans les zones rurales et de montagne, à des bureaux de poste qui sont aujourd'hui en déficit d'activité, d'accueillir des maisons de service au public. Une convention entre La Poste, le ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique et le ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, prévoira les conditions de financement de ces bureaux de poste », avec un cahier des charges et une labellisation par les préfets, comme les autres maisons de service au public²⁸⁷.

La situation varie toutefois fortement selon les domaines et le type de services, notamment en matière d'école, d'accès aux soins ou pour l'accueil des jeunes enfants.

Ecole en milieu rural : un bilan nuancé

Le système scolaire français offre une couverture du territoire d'une densité décroissante avec le niveau de scolarité : relativement forte au primaire, elle se réduit au collège et davantage encore au lycée²⁸⁸.

Moindre taille des établissements en zones rurales mais éloignement plus important

Selon *La géographie de l'Ecole 2014*, les cantons de France métropolitaine disposent en quasi-totalité d'au moins une école en 2013. La taille de ces écoles diffère très fortement selon les territoires en fonction notamment de leur densité : 20 % des écoles comprennent ainsi deux classes ou moins et accueillent 6 % des élèves du premier degré (soit moins de 375 000 élèves). La part de petites écoles est bien plus élevée en zones rurales (44 %) qu'en zones urbaines (6 %). En Ardèche, en Aveyron, en Corse et dans les Hautes-Alpes, plus de 15 % des cantons ne comptent que des « petites » écoles.

L'avis du CESE *Une école de la réussite pour tous* note à cet égard que « *Les trois quarts des élèves vivant en zones rurales sont dans des classes multi-niveaux ; dans l'enseignement préélémentaire, plus de 8 élèves sur 10 y sont scolarisés* »²⁸⁹, alors qu'en zones urbaines, la grande majorité des élèves d'élémentaires est dans une classe à niveau unique.

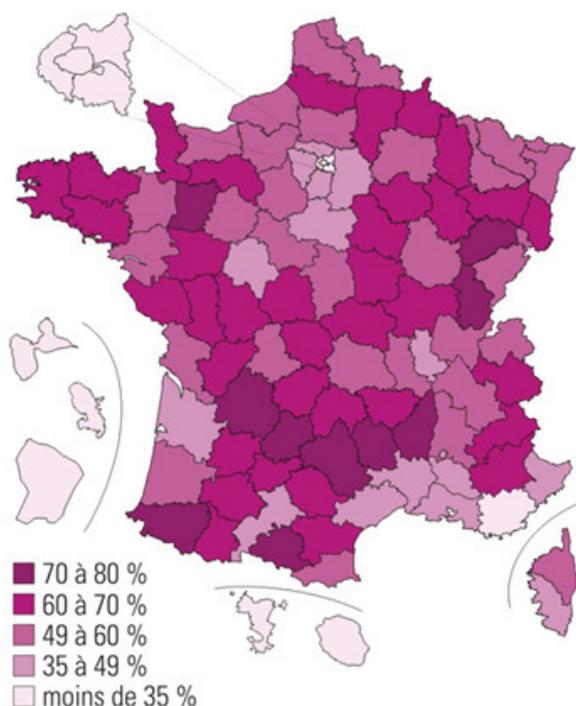
286 *Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires* du CGET, p. 153.

287 « Nos ruralités, une chance pour la France », Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, p. 12.

288 Les éléments statistiques de ce point sont issus de *Géographie de l'Ecole 2014*, ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, n°11 (juin 2014), p. 38 à 41.

289 CESE, avis *Une école de la réussite pour tous*, rapporté par Marie-Aleth Gard (2015).

Carte 21 : Part des classes multiniveaux par département à la rentrée 2014



Source : MENESR-DEPP, remontées des données individuelles anonymisées du premier degré à la date d'observation du 15/10/2014

En 2013, plus de 7 000 collèges accueillent 3,3 millions d'élèves. Si, en moyenne, un établissement scolarise 465 collégiens, un collège sur cinq compte moins de 250 élèves. Les « petits » collèges sont situés plus souvent dans les départements du centre de la France, où les espaces ruraux sont importants : « dans le Cantal et dans la Creuse, sept collèges sur dix comptent moins de 250 élèves »²⁹⁰.

2 616 lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) scolarisent un peu plus d'1,7 million d'élèves. Les LEGT accueillent en moyenne 652 lycéens. Les LEGT sont de taille plus petite dans les départements du centre et de l'est de la France, ainsi que ceux situés en limite des Alpes. En Aveyron et dans les Hautes Pyrénées, deux tiers des LEGT sont de petite taille.

1 562 lycées professionnels accueillent 470 000 élèves, soit une moyenne de 323 lycées par établissement. Dans le centre, le grand Ouest et l'est de la France, la taille des établissements est moindre en moyenne.

Cette moindre taille des établissements dans les départements les plus ruraux témoigne d'un « effort pour adapter le profil de l'offre scolaire à un contexte où elle est plus difficile d'accès. () Collèges et lycées y disposent (de même) plus souvent d'un internat »²⁹¹. Par ailleurs, du fait notamment de la taille relativement faible des établissements scolaires dans les espaces ruraux, « un ensemble de régions allant du Nord-Est vers le Centre (Lorraine,

²⁹⁰ Géographie de l'École, 2014.

²⁹¹ Géographie de l'École 2014, p. 12.

Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne, Limousin, ainsi que la Corse, présentent **une dépense par élève plus élevée pour les trois niveaux d'enseignement. Ce sont des régions essentiellement rurales** »²⁹².

Les **temps d'accès aux établissements scolaires, et notamment aux établissements relevant de l'enseignement secondaire**, sont néanmoins, de manière générale, plus élevés pour les élèves résidant dans les espaces ruraux que pour ceux habitant dans les centres urbains, comme le montrent deux études de l'INSEE.

Entre 15 et 17 ans, les 2,35 millions d'adolescents résident dans leur grande majorité chez leurs parents. 400 000 jeunes de 15 à 17 ans, soit 17 % des jeunes de cette catégorie d'âge résidant en métropole, habitent selon l'INSEE dans les espaces à dominante rurale. Quant à la distance, une étude montre que « *la majorité des jeunes ruraux doivent effectuer des trajets souvent non négligeables entre leur domicile et leur établissement d'enseignement secondaire, faute d'une offre de formation située à proximité immédiate de chez eux. Ainsi, dans les pôles ruraux, un élève sur trois poursuit sa scolarité dans sa commune de résidence, contre un sur dix dans les autres zones rurales. A la campagne, la moitié des jeunes parcourt plus de 18 km pour se rendre à leur établissement, contre 13 pour les jeunes résidant dans les pôles ruraux et 10 pour ceux des communes périurbaines* ». A l'inverse, dans l'espace à dominante urbaine, huit élèves sur dix résidant en ville-centre sont scolarisés dans la même commune²⁹³.

Des éléments complémentaires en termes de **temps de trajet** sont fournis par une autre étude de l'INSEE : elle montre que les temps médian d'accès sont sensiblement plus longs pour les élèves résidant dans les communes peu denses et très peu denses, en particulier pour ce qui concerne le lycée (respectivement 32 et 46 minutes, contre 8 et 16 minutes pour les habitants des communes densément peuplées et de densité intermédiaire²⁹⁴). Cette différence est d'autant plus significative qu'il s'agit de temps de trajet médian aller en voiture en heure creuse, mesuré du chef-lieu de la commune de résidence au chef-lieu de la commune d'implantation de l'équipement le plus proche. Pour la moitié des élèves du rural très peu dense, ces temps sont donc supérieurs, en particulier pour ceux résidant dans le rural très peu dense et diffus, à distance du chef-lieu de leur commune.

292 *Géographie de l'École* Idem, p. 48.

293 INSEE *Première* n°1275, janvier 2010, Article « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », de Chantal Brutel.

294 Cf. *supra*, chapitre I, B 5 du présent rapport : dans cette étude, les communes peu denses représentent plus de la moitié des communes et un peu moins d'un tiers de la population, les communes très peu denses un tiers des communes et 4 % de la population (typologie européenne élargie par l'INSEE).

Tableau 7 : Temps d'accès aux services et aux équipements scolaires

	Catégories de communes			
	Communes densément peuplées	Communes de densité intermédiaire	Communes peu denses	Communes très peu denses
Temps médian d'accès à l'école élémentaire la plus proche	4	4	4	16
Temps médian d'accès au collège le plus proche	6	8	16	24
Temps médian d'accès au lycée général le plus proche	8	16	32	46

Champ : France métropolitaine, La Réunion et la Martinique. Note : il s'agit du temps médian d'accès en minutes, en automobile, en heure creuse, du chef-lieu de la commune de résidence au chef-lieu de la commune d'implantation du service le plus proche. Pour l'intercommunal, les calculs se font entre les carreaux de 200 mètres : la médiane représente le temps d'accès de chaque carreau de 200 mètres à l'équipement le plus proche. Les distances sont calculées avec le distancier Metric de l'Insee. Source : Insee, base permanente des équipements.

Source : *La France et ses territoires*, Insee références, p 20.

En termes de résultats scolaires, la réalité est nuancée :

Au primaire et au collège, les jeunes ruraux obtiennent, à origines familiales équivalentes, des résultats au moins équivalents à ceux des jeunes urbains.

Les travaux du CESE sur *Les inégalités à l'école* rapportés par Xavier Nau relèvent que **les élèves des départements ruraux, où la mixité sociale existe dans les collèges, se trouvent en situation favorable en termes de réussite scolaire par rapport aux élèves des départements urbains denses et à ceux où la ségrégation sociale est importante**²⁹⁵. Une étude citée par cet avis a mesuré, par département, les écarts entre la performance scolaire attendue, compte tenu des caractéristiques sociales des élèves (proportion d'élèves issus de familles défavorisées, d'élèves boursiers et d'élèves étrangers) et la performance scolaire réelle. Cette étude identifie ainsi des départements en « sur-réussite » et d'autres en « sous-réussite ». **Les départements qui se trouvent régulièrement en sur-réussite** (en particulier Loire, Landes et Lot et Garonne), **situés dans le Massif Central et le Sud-Ouest, sont peu urbanisés et ne comptent aucune grande agglomération, à l'exception du département de la Loire avec Saint-Etienne**²⁹⁶. En revanche, les départements en « sous réussite » prononcée sont pour la plupart situés dans ou autour du bassin parisien ou sur le littoral méditerranéen ; ils englobent de très grandes agglomérations ou sont situés dans leur orbite. Il s'agit donc sauf exception de départements marqués par une forte urbanisation et par une forte segmentation des établissements, avec concentration dans un certain nombre d'entre eux d'une forte proportion d'élèves issus des catégories sociales défavorisées.

L'avis du CESE *Une école de la réussite pour tous* aborde surtout « la question de la réussite en mettant l'accent sur les publics les plus défavorisés, notamment ceux marqués par la grande pauvreté ». Il note « la tendance à l'augmentation ces dernières années de la population de familles en grande pauvreté dans le milieu rural ». Il souligne que « Enseignants, parents et élus misent sur une école rurale de qualité, afin de développer et renouveler le milieu rural ».

²⁹⁵ CESE, avis et rapport sur *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (2011), dont sont tirés les éléments de ce point.

²⁹⁶ Le développement qui suit se fonde sur les constats du livre coordonné par Sylvain Broccolichi, Choukri Ben Ayed et Danièle Trancart, *École : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française* (La découverte, Paris, 2010).

Les données dont il fait état confirment les résultats dans l'ensemble positif de l'école en milieu rural : « *Dans les années 1990, plusieurs études montraient l'efficacité pédagogique des classes multi-niveaux. On notait même des classes à cinq niveaux obtenant de très bons résultats en mathématiques et français. Ces classes affichent toujours de bons résultats. Les professeurs des écoles qui y exercent notent en particulier l'entraide qui se développe dans ces classes entre enfants d'âges différents, ce qui renforce l'acquisition des savoirs* ». L'avis souligne aussi « **La capacité d'innovation de l'enseignement agricole** qui concerne marginalement l'enseignement obligatoire, sa richesse d'invention et d'expérimentation l'ont souvent positionné comme un « laboratoire de recherche avancée ». Celui-ci favorise ainsi une diversification des voies d'accès aux diplômes : voie scolaire, apprentissage, formation professionnelle continue, enseignement à distance, validation des acquis de l'expérience ou candidat libre ». Est enfin souligné **l'apport des maisons familiales rurales**, qui forment chaque année plus de 70 000 jeunes et adultes à partir de la 4^{ème} jusqu'à la licence professionnelle : « *Elles permettent par la pratique de l'alternance, avec un internat au sein de l'établissement, à nombre de jeunes du milieu rural de trouver une orientation et une voie professionnelle qui leur convient* »²⁹⁷.

Toutefois, comme déjà mentionné *supra* dans le point II B2 relatif à la formation et à l'apprentissage, à résultats scolaires égaux, **les élèves résidant en zones rurales s'orientent en plus forte proportion vers des filières plus courtes**. Il est probable que la moindre diversification de l'offre scolaire en zones rurales exerce une influence en la matière.

La forte concentration spatiale de l'offre d'enseignement supérieure en France a aussi des incidences importantes en ce domaine : selon l'INSEE, **trente villes seulement**, représentées par leurs aires urbaines, **regroupent les trois quarts des deux millions d'étudiants âgés de 18 à 24 ans**. Quatre villes (Paris, Lyon, Toulouse, Lille) en concentrent à elles seules le tiers et treize (les mêmes plus Marseille-Aix, Bordeaux, Rennes, Montpellier, Nantes, Grenoble, Strasbourg et Nancy) la moitié²⁹⁸. En partie de ce fait, une part importante des jeunes des espaces ruraux les quittent, notamment entre 18 et 24 ans.

²⁹⁷ CESE, avis *Une école de la réussite pour tous*, rapporté par Marie-Aleth Gard, (2015), p. 42 et 43.

²⁹⁸ INSEE Première n°1275, « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », de Chantal Brutel (janvier 2010).

Tableau 8 : Les aires urbaines les plus étudiantes

Aire urbaine*	Étudiants de 18 à 24 ans, lieu de résidence (en effectifs)	Part des étudiants dans la population totale (en %)	Aire urbaine*	Étudiants de 18 à 24 ans, lieu de résidence (en effectifs)	Part des étudiants dans la population totale (en %)	Aire urbaine*	Étudiants de 18 à 24 ans, lieu de résidence (en effectifs)	Part des étudiants dans la population totale (en %)
1. Poitiers	19 500	8,6	11. Amiens	16 800	6,1	21. Caen	19 900	5,2
2. Montpellier	41 300	8,1	12. Lille	67 500	5,8	22. Rouen	25 400	4,8
3. Rennes	43 800	7,7	13. Clermont-Ferrand	24 700	5,8	23. Chambéry	6 700	4,8
4. Nancy	31 400	7,6	14. Strasbourg	36 200	5,7	24. Pau	10 400	4,5
5. Grenoble	37 500	7,1	15. Tours	22 200	5,6	25. Saint-Etienne	13 800	4,3
6. Besançon	15 900	6,8	16. Bordeaux	55 900	5,6	26. La Rochelle	7 800	4,2
7. Dijon	22 600	6,7	17. Brest	16 400	5,3	27. Marseille Aix	65 900	4,1
8. Angers	22 600	6,5	18. Nantes	40 400	5,3	28. Paris	467 900	4,0
9. Toulouse	71 900	6,5	19. Limoges	13 700	5,3	29. Orléans	14 700	4,0
10. Reims	18 900	6,5	20. Lyon	91 600	5,2	30. Metz	16 800	3,8

Source : INSEE Première n°1275, 2010.

De ce fait, une partie non négligeable de la population des jeunes ruraux est conduite à quitter les espaces ruraux pour mener ses études supérieures : selon l'INSEE, en 2006, 16,9 % des jeunes de 15 à 17 ans résidaient dans l'espace à dominante rurale²⁹⁹ mais ce pourcentage tombait à 12,6 % parmi les jeunes de 18 à 24 ans avant de remonter en partie à 14,3 % des jeunes de 25 à 29 ans.

Tableau 9 : Population des jeunes en 2006

	Population totale		Jeunes de 15 à 17 ans		Jeunes de 18 à 24 ans		Jeunes de 25 à 29 ans	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Pôles urbains*	36 948 000	60,2	1 407 000	59,8	3 913 000	70,7	2 582 000	68,0
<i>dont villes-centres*</i>	17 035 000	27,7	600 000	25,5	2 103 000	38,0	1 330 000	35,0
<i>dont banlieues*</i>	19 913 000	32,5	807 000	34,3	1 810 000	32,7	1 252 000	33,0
Périurbain*	13 389 000	21,8	548 000	23,3	925 000	16,7	671 000	17,7
Total à dominante urbaine*	50 337 000	82,0	1 955 000	83,1	4 838 000	87,4	3 253 000	85,7
Total à dominante rurale*	11 063 000	18,0	396 000	16,9	696 000	12,6	542 000	14,3
France métropolitaine	61 400 000	100,0	2 351 000	100,0	5 534 000	100,0	3 795 000	100,0

Source : INSEE Première n°1275 (janvier 2010).

Certaines villes étudiantes accueillent une part relativement importante d'étudiants originaires des espaces ruraux : ainsi, « 30 % des étudiants de Poitiers, La Rochelle et Angers résidaient dans ces aires urbaines cinq ans plus tôt. Dans ces villes, les étudiants originaires du rural sont deux à trois fois plus nombreux que dans l'ensemble des villes étudiantes. Le recrutement des étudiants dans ces villes est local, à l'exception de ceux originaires de Paris »³⁰⁰.

²⁹⁹ Au sens du zonage en aires urbaines (ZAU) de 1999, qui distinguait espace à dominante urbaine et espace à dominante rurale (qui comprend des petites unités urbaines et des communes rurales), ce dernier regroupant à l'époque 18 % de la population totale.

³⁰⁰ INSEE Première n°1275, « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », *op. cit.* p. 3.

Des antennes universitaires contribuent dans nombre de départements ruraux, par exemple en Lot-et-Garonne, à ancrer une offre d'enseignement supérieur de proximité, même si le nombre et la diversité de ces formations sont souvent limités.

Santé

L'offre de soins est plurielle et suppose la combinaison de plusieurs niveaux d'offres, comme le note Michel Chassang, président de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL)³⁰¹. Un premier niveau relève des réseaux de proximité : médecins généralistes, dont les effectifs baissent depuis 2007, infirmier(e)s et pharmacien(ne)s. Un deuxième niveau, complémentaire du premier est constitué par les médecins spécialistes, par les techniciens d'ingénierie médicale, ainsi que par les laboratoires de biologie médicale ; la télémédecine peut offrir à cet égard un complément utile mais non suffisant. Les capacités d'hospitalisation participent de l'offre de troisième recours. La question du maintien à domicile est un autre enjeu pour les zones rurales. Cela suppose des visites à domicile, une possibilité de prise en charge à domicile mais aussi la présence d'aidants, qui ne va pas de soi en zones rurales peu denses. Aussi, la présence d'un ou de plusieurs médecins de proximité ne constitue qu'un des maillons de la chaîne de ces trois niveaux, certes indispensable, mais non suffisant et la sécurité des patients ne repose pas seulement sur les réseaux de proximité. La coordination des soins constitue une autre condition de l'accessibilité à l'ensemble de la chaîne. Cela suppose que les divers professionnels travaillent en relation les uns avec les autres.

La désertification médicale est une illustration de la difficulté à attirer des professionnels de santé dans certaines parties du territoire. Alors que la France n'a jamais compté autant de médecins (281 087 médecins inscrits au tableau du Conseil national de l'ordre des médecins³⁰² (CNOM) en 2014, dont 215 000 en activité³⁰³, et 58 % des nouveaux inscrits à l'Ordre étant par ailleurs des femmes), on constate, notamment dans les espaces ruraux, l'émergence de zones peu ou mal couvertes par le corps médical. Une charge horaire importante, des conditions de travail difficiles restent les causes souvent évoquées comme un frein à l'installation des jeunes médecins.

Jouent aussi en défaveur de l'installation de nombreux médecins en zones rurales, la tendance d'une partie des étudiants en médecine à s'installer à proximité du lieu où ils ont fait leurs études médicales, le fait que beaucoup d'entre eux soient originaires de grandes villes et qu'ils ont dans la plupart des cas un conjoint qui travaille également. Or, il est plus facile pour les deux membres d'un couple bi-actif de trouver deux emplois dans une grande ville qu'en zones rurales. En résultent des temps d'accès aux soins sensiblement plus élevés dans les communes peu denses et très peu denses (au sens de la typologie européenne enrichie) que ce n'est le cas dans les communes densément peuplées, en particulier pour les urgences.

301 Entretien de Michel Chassang, président de l'UNAPL, avec Guillaume de Russé, le 15 septembre 2015.

302 *Atlas de la démographie médicale en France*, situation au 1er janvier 2015, Conseil national de l'ordre des médecins ; Dr Patrick Bouet, Président ; sous la direction du Dr Jean-François Rault, réalisé par Gwénaëlle Le Breton-Lerouvillois.

303 Entretien de Michel Chassang, président de l'UNAPL, avec Guillaume de Russé, le 15 septembre 2015.

Tableau 10 : Temps d'accès aux services et aux équipements scolaire

En minutes

	Catégories de communes			
	Communes densément peuplées	Communes de densité intermédiaire	Communes peu denses	Communes très peu denses
Temps médian d'accès au médecin omnipraticien le plus proche	4	4	10	16
Temps médian d'accès à la pharmacie la plus proche	4	4	10	18
Temps médian d'accès aux urgences les plus proches	14	26	40	52

Champ : France métropolitaine, La Réunion et la Martinique.

Note : il s'agit du temps médian d'accès en minutes, en automobile, en heure creuse, du chef-lieu de la commune de résidence au chef-lieu de la commune d'implantation du service le plus proche.

Source : Insee, base permanente des équipements, Insee références, *La France et ses territoires*, p.20.

Dans l'avis *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*³⁰⁴, le CESE constate : « En dépit d'un nombre encore élevé de médecins, la France souffre de nombreuses disparités territoriales. **Ce phénomène est essentiellement circonscrit aux zones rurales et aux quartiers dits « sensibles ».** Pour le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) (rapport 2006), cette tendance liée aux évolutions démographiques et sociologiques de la profession (réduction du temps de travail, vieillissement des médecins, émergence d'une revendication à une meilleure qualité de vie...) risque d'accentuer encore le non renouvellement de la profession dans les zones peu attractives. Pour assurer la permanence des soins et éviter l'engorgement des urgences, la réorganisation de l'offre de soins doit être poursuivie et sa diversité garantie. En outre, la réduction du secteur 1 limite l'accès à un spécialiste à un tarif conventionné pris en charge par la Sécurité sociale. Elle accentue, au-delà des difficultés d'accès aux soins, le déséquilibre de la répartition des praticiens sur le territoire ».

- L'accessibilité potentielle localisée (APL)³⁰⁵

Une grande majorité de la population française habite à moins de 15 minutes d'un médecin généraliste, d'un infirmier et d'un masseur-kinésithérapeute. Par ailleurs, au sein de la médecine ambulatoire, on observe un recours important aux spécialités par rapport à la médecine générale. Ce tropisme est de nouveau vérifié par un faible recours aux professions paramédicales comparativement aux médecins. On compte ainsi 2,1 infirmiers par médecin en France, contre 4,7 au Canada.

304 CESE, avis *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*, rapporté par Bernard Capdeville (2011).

305 DREES IRDES : *Études et résultats* n° 795 : « L'accessibilité potentielle localisée (APL) : une nouvelle mesure de l'accessibilité aux médecins généralistes libéraux » ; de Muriel Barlet, Magali Coldefy, Clementine Collin et Veronique Lucas-Gabrielli.

Cependant, les patients ne consultent pas toujours le professionnel de santé le plus proche pour les soins de premier recours. Ce phénomène est particulièrement marqué pour les spécialistes en accès direct : gynécologues et ophtalmologues. Comme déjà évoqué, l'utilisation d'un nouvel indicateur d'accessibilité, dépassant les simples distances aux professionnels et tenant compte des tensions locales entre offre et demande de soins, permet de mieux appréhender les disparités territoriales d'accès aux soins. Le choix de la commune de recours, lorsque ce n'est pas la plus proche, est souvent lié à sa taille ou sa proximité avec le lieu de travail du patient³⁰⁶.

Tableau 11 : Répartition de la population selon la distance au professionnel libéral le plus proche

	Médecins généralistes (hors MEP*)	Infirmiers	Masseurs-kinésithérapeutes	Ophtalmologues	Gynécologues
Dans la commune de résidence	84	84	81	50	48
À moins de 5 minutes	90	90	86	52	50
À moins de 10 minutes	99	99	98	63	60
À moins de 15 minutes	100	100	100	77	73
À moins de 30 minutes	100	100	100	98	95
À moins de 1 heure	100	100	100	100	100

en %

*MEP : Médecins à exercice particulier (acupuncteurs, homéopathes, angiologues, etc.).

Lecture : 84 % de la population habite dans une commune où exerce un médecin généraliste, 90 % habite dans une commune équipée ou à moins de 5 minutes d'une commune équipée.

Champ : France, 2010.

Sources : SNIIR-AM, CNAM-TS, 2010 ; Insee, recensement de la population 2008 ; distancier Odomatrix, Inra.

L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL), développé par la DREES et l'IRDES pour mesurer l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande de soins de premier recours à un échelon géographique fin, vise à améliorer les indicateurs usuels d'accessibilité aux soins (distance d'accès au plus proche, densité par bassin de vie ou département...). Il mobilise pour cela les données de l'assurance-maladie (SNIIR-AM) ainsi que les données de population de l'Insee.

306 Insee première n° 1418 : « Offre de soins de premier recours : proximité ne rime pas toujours avec accessibilité » ; Muriel Barlet, Clémentine Collin, Drees, Mélanie Bigard, David Lévy ; octobre 2012.

L'accessibilité potentielle localisée (APL) : un nouvel instrument de mesure des disparités d'offre de soins

L'APL développée par la Drees et l'Irdes, propose une nouvelle mesure de l'accessibilité spatiale aux professionnels de santé libéraux (*bibliographie*). Elle dépasse et complète la simple mesure de distance au professionnel le plus proche dans la mesure où elle prend en compte les déséquilibres potentiels entre l'offre et la demande de soins.

D'une part, en effet, elle tient compte de **l'offre des communes environnantes**. Le seuil de distance qui délimite ces communes environnantes dépend du professionnel étudié : un professionnel est considéré comme accessible s'il exerce dans une commune située à moins de 15 minutes pour les médecins généralistes, les infirmiers et les masseurs-kinésithérapeutes et à moins de 45 minutes pour les gynécologues et les ophtalmologues. Le niveau d'activité des professionnels de santé est

aussi pris en compte, grâce à l'utilisation d'équivalents temps plein (ETP).

D'autre part, elle intègre la **demande de soins**, en tenant compte des besoins différenciés selon l'âge. Ceux-ci sont approchés par la consommation de soins par chaque tranche d'âge au niveau national.

Au final, pour chaque commune et pour chaque type de professionnel, l'indicateur fournit un nombre d'ETP accessibles pour 100 000 habitants, pondérés en fonction de leur consommation de soins.

Comme on peut s'y attendre, il existe une relation négative entre APL et temps d'accès aux soins. Le coefficient de corrélation entre l'APL de chaque commune et le temps de parcours médian effectué par ses habitants pour consulter un professionnel est en effet important : - 0,5 pour les masseurs-kinésithérapeutes et les généralistes, et jusqu'à - 0,7 pour les ophtalmologues et les gynécologues.

Ce nouvel indicateur permet de revisiter pour partie les constats sur les écarts de densité médicale et d'accès aux soins entre les zones urbaines et rurales.

L'APL aux médecins généralistes libéraux est, en moyenne, plus élevée pour les habitants des communes urbaines. Au sein de ces communes, les habitants des moyens ou petits pôles ont une meilleure accessibilité (81 ETP pour 100 000 habitants) que ceux des grands pôles (73 ETP pour 100 000 habitants)³⁰⁷. **Dans l'un et l'autre cas, leur situation au regard de ce critère est plus favorable que la situation moyenne des communes rurales.**

Parmi les communes rurales, les communes isolées hors influence des pôles ont une APL en moyenne nettement plus élevée (63 ETP de médecins généralistes pour 100 000 habitants) que celle des communes rurales de la périphérie des grands pôles (52 ETP pour 100 000 habitants) ou de la périphérie des moyens et petits pôles (51 ETP pour 100 000 habitants). Ainsi, l'accessibilité aux soins des communes rurales isolées est meilleure que celle des communes rurales de la périphérie des pôles, qu'ils soient grands, moyens ou petits. Toutefois, la situation des communes rurales isolées est disparate (écart interquartile élevé : 46 contre environ 30 pour les autres types de communes) indiquant que certaines de ces communes présentent une accessibilité particulièrement faible.

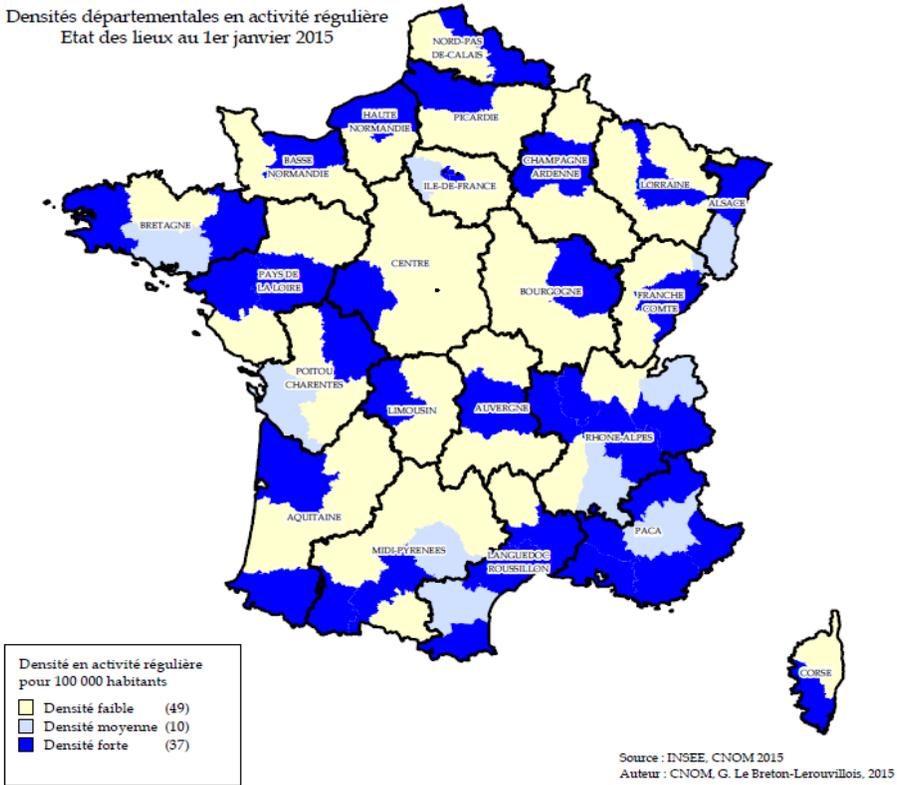
³⁰⁷ DREES IRDES : *Etudes et résultats n°795* : « L'accessibilité potentielle localisée (APL) : une nouvelle mesure de l'accessibilité aux médecins généralistes libéraux » ; de Muriel Barlet, Magali Coldefy, Clémentine Collin et Veronique Lucas-Gabrielli.

Le 13 décembre 2012, en lançant son *Pacte territoire-santé*, issu des *Assises de la Ruralité*, le gouvernement a souhaité mettre en place un certain nombre d'actions tendant à réduire ces inégalités, qui pénalisent notamment les territoires ruraux.

- Inciter et faciliter l'installation des jeunes médecins

Au 1^{er} janvier 2015³⁰⁸, la densité médicale de France métropolitaine est de 281,4 médecins pour 100 000 habitants et de 266,4 médecins en activité régulière pour 100 000 habitants à l'échelle départementale.

Carte 22 : Densités départementales en activités régulières État des lieux au 1er janvier 2015



Source : Conseil national de l'Ordre des médecins, *Atlas de la démographie médicale en France*, situation au 1^{er} janvier 2015.

37 départements (en majorité littoraux) comptent une densité forte avec au moins 282 médecins/100 000 habitants et le CNOM précise que la plupart héberge une faculté de médecine. Dix départements ont une densité moyenne avec un intervalle de confiance compris entre 251,5 médecins/100 000 habitants et 282 médecins/100 000 habitants, tandis qu'un département sur deux recense une densité faible comprise entre 167 médecins/100 000 habitants à 251 médecins pour 100 000 habitants. **La quasi-totalité des départements les plus ruraux, tels qu'ils sont définis**

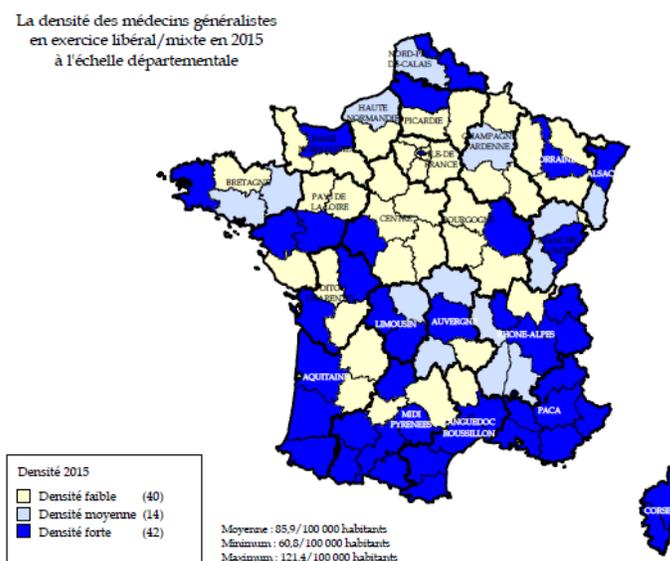
³⁰⁸ *Atlas de la démographie médicale en France* ; situation au 1er janvier 2015 ; Conseil national de l'ordre des médecins.

par l'OCDE (à l'exception de la Vienne et des Hautes-Alpes), présentent les plus faibles densités. Le département de l'Eure est le département ayant la plus faible densité médicale. Il recense 167 médecins pour 100 000 habitants, suivi par les départements du Cher (185 médecins pour 100 000 habitants), de la Nièvre (192,5 médecins pour 100 000 habitants) et la Creuse (201,5 médecins pour 100 000 habitants). Il s'agit de trois départements ruraux au sens de l'OCDE.

Une étude du Conseil de l'ordre confirme cette situation en confrontant les années 2007/2015 : le département de la Nièvre enregistre la plus forte baisse de densité suivi par la Creuse et le Cher.

Les médecins généralistes constituent en général le premier recours en matière de soins de proximité. Au 1^{er} janvier 2015, le tableau de l'Ordre recense 58104 médecins généralistes en activité régulière exerçant en secteur libéral/mixte ; ce chiffre est en diminution de 10,3 % sur la période 2007/2015. Actuellement la densité médicale est de 88,7 médecins généralistes libéraux et mixtes pour 100 000 habitants.

Carte 23 : La densité des médecins généralistes en exercice libéral/mixte en 2015 à l'échelle départementale



Source : Conseil national de l'Ordre des médecins, *Atlas de la démographie médicale en France*, situation au 1^{er} janvier 2015.

Cette carte illustre les écarts significatifs de densité médicale des médecins généralistes en activité régulière exerçant en secteur libéral/mixte entre le Nord et le Sud avec une densité particulièrement marquée dans les départements du littoral. A l'inverse, les départements du centre de la France et les départements ruraux sont ceux qui présentent les densités les plus faibles, avec l'exception, là encore, de la Vienne et des Hautes-Alpes.

Pour pallier le risque de désertification médicale de certains territoires, a été mis en place le contrat d'engagement de service public (CESP), créé par la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » (HPST) du 21 juillet 2009. Ce contrat ouvre droit au versement d'une allocation

mensuelle pendant les études de médecine. En contrepartie, les signataires s'engagent à exercer leurs fonctions dans des zones identifiées par les ARS où l'offre médicale fait défaut.

Depuis sa mise en œuvre, le CESP connaît une montée en charge. La DGOS³⁰⁹ établissait un premier constat, en 2011, de 148 contrats signés (103 étudiants et 45 internes). Le 10 février 2014, à l'occasion du bilan du Pacte territoire santé, un an après son lancement, Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, faisait état de chiffres en hausse : « 591 étudiants ou internes ont opté pour le versement d'une bourse. Cela représente une augmentation de 65 %, et le dispositif sera désormais élargi aux futurs chirurgiens-dentistes »³¹⁰.

- Sécuriser les jeunes généralistes

Opérationnel depuis septembre 2013 (décret n° 2013-736 du 14 août 2013), le contrat de Praticien territorial en médecine générale (PTMG) garantit au généraliste un complément de revenu (garantie une fois les charges déduites, d'un revenu net mensuel de 3 640 euros pendant deux ans) s'il s'installe en territoire fragile et s'il justifie d'une activité minimale de 165 actes par mois. Il permet ainsi de sécuriser les premiers mois, souvent difficiles, de l'installation.

200 postes créés en 2014 s'ajoutent aux 200 postes identifiés pour la mise en œuvre de cette mesure. Ils font l'objet d'une répartition entre les régions, ajustable en cours d'année selon les besoins. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé envisage l'ouverture progressive de 1 500 contrats d'ici 2017 et son extension à d'autres médecins spécialistes.

Carte 24 : Répartition régionale des contrats de Praticien territorial en médecine générale (PTMG) au 3 avril 2014.



Source : ministère des Affaires sociales et de la Santé.

309 Le contrat d'engagement de service public : bilan d'une première année ; DGOS, juillet 2011

310 <http://www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2322/marisol-touraine-engagée-dans-la,17039.html>

- Développer l'exercice collectif et partenarial

Les **maisons de santé pluridisciplinaires** (MSP), qui regroupent dans un cadre d'exercice libéral des professionnels médicaux et paramédicaux, se développent un peu partout en France. Dans un contexte de crise de la démographie médicale et d'inégalité de répartition géographique de l'offre de soins, cette forme d'organisation est perçue comme un moyen de maintenir une offre de santé suffisante sur le territoire, moderne et de qualité, tout en améliorant les conditions d'exercice des professionnels.

En janvier 2012, 235 maisons sont en fonctionnement et environ 450 maisons en projets étaient recensées. Elles sont le plus souvent situées en milieu rural (à 80 %). Elles regroupaient ainsi 2 650 professionnels, dont 750 médecins. 600 maisons ou pôles de santé ont déjà bénéficié depuis 2012 du financement de l'État selon les Assises de la Ruralité et celles-ci prévoient 200 maisons ou pôles de santé complémentaires en 2015, qui seraient implantées notamment dans les bourgs-centres³¹¹.

C'est ainsi que pour renforcer l'offre de soins de premier recours, la Mutualité française a choisi de soutenir le développement de maisons et pôles de santé, avec la volonté d'orienter leur offre vers le respect de l'opposabilité tarifaire et de la maîtrise des restes à charge.

Il s'agit de promouvoir non seulement la coordination des soins, mais également l'accessibilité financière pour les patients. Toutefois, pour être utile, l'installation d'une maison ou d'un centre de santé ne peut se faire qu'en adéquation avec les besoins des patients, avec l'offre de soins existante et avec les aspirations des professionnels de santé en exercice sur le territoire concerné.

La Mutualité française étudie avec l'Assemblée des départements de France la possibilité d'utiliser le statut de **société coopérative d'intérêt collectif** (SCIC) qui permet de lier, dans une même structure juridique, des collectivités territoriales, des professions libérales et des mutuelles. Cet outil pourrait être utilisé pour mettre en place des structures de santé de proximité. A l'heure où se pose le problème de l'accès géographique aux soins, il convient de trouver des structures qui permettraient, dans un partenariat entre les mutuelles et les collectivités territoriales, de prendre des initiatives innovantes pour pallier les problèmes actuels.

Par ailleurs, 2 500 **Services de soins et d'accompagnement mutualistes** (SSAM) sont présents sur le territoire français et contribuent au développement de la politique partenariale de la Mutualité ainsi qu'à son ancrage dans l'économie sociale et solidaire. Les SSAM permettent de servir l'intérêt général et cela d'autant plus que leur ouverture à tous tend à devenir la règle commune. Ils proposent un mode d'exercice salarié auquel aspire une grande majorité de jeunes médecins.

De telles initiatives ne peuvent être mise en place sans l'appui indispensable des Agences régionales de santé (ARS), comme le soulignait l'avis du CESE³¹² *La protection maternelle et infantile* : « Au niveau régional, les Agences régionales de santé (ARS) ont été dotées d'un rôle prépondérant dans le nouveau dispositif de santé. Elles sont chargées d'adapter les priorités nationales de santé aux réalités de terrain et aux besoins spécifiques de chaque population ».

En effet, intervenant en tant que régulatrices de l'offre de soins, elles font un suivi de la couverture médicale et de l'offre de soins dans une optique de réduction des inégalités

311 Assises de la Ruralité, p.9.

312 CESE, avis *La protection maternelle et infantile*, rapporté par Christiane Basset en 2014, p 8.

de santé. Une politique nationale n'en est pas moins nécessaire en la matière, car certaines régions, comprenant notamment un nombre important de départements « essentiellement ruraux », peuvent être globalement mal dotées, et d'autres se trouver dans une situation globalement plutôt favorable au regard de celle de l'ensemble des régions métropolitaines. La couverture médicale des patients résidant près des limites régionales dépend par ailleurs souvent pour beaucoup du dispositif sanitaire de la région voisine.

Services à la petite enfance

La possibilité de recourir aux services d'accueil à la petite enfance constitue un facteur important d'attractivité pour un territoire. En effet, le développement considérable depuis trente ans de la bi-activité au sein des ménages (les deux composantes du couple exerçant une activité professionnelle) en fait un élément non négligeable dans le choix d'un lieu de résidence. C'est aussi un vecteur d'emplois, de manière directe, à travers ceux créés par les services d'accueil des jeunes enfants, mais aussi indirect en favorisant la poursuite de l'activité professionnelle de l'un ou l'autre des parents au sein de l'entreprise qui l'emploie.

Les publications faisant état de la situation des services à la petite enfance sont dans la plupart des cas des comparatifs régionaux ou territoriaux. Aussi, très peu d'entre elles permettent un parallèle précis entre espaces urbains et espaces ruraux, mais plutôt, dans le meilleur des cas, un comparatif entre départements dits urbains et départements dits ruraux. Ce manque de spécification rural/urbain est donc à prendre en compte dans la lecture des chiffres cités ci-après.

Selon la Drees, fin 2013, l'offre d'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans continue d'augmenter³¹³ : près de 12 700 établissements accueillent des jeunes enfants en France métropolitaine. Ils offrent 396 000 places, soit 9 000 de plus qu'en 2012. Les établissements d'accueil collectif (crèches collectives, haltes-garderies, jardins d'enfants et établissements multi-accueil) regroupent 87 % de l'ensemble des places, les services d'accueil familial (crèches familiales) 13 %. À eux seuls, les établissements multi-accueil proposent 67 % des places dans les structures d'accueil collectif. L'offre la plus importante réside dans l'accueil par une assistante maternelle. Estimée à 982 000 places, elle est deux fois et demie supérieure à celle de l'accueil collectif et familial.

Si les informations sur la situation de l'offre d'accueil des jeunes enfants en milieu rural sont limitées, Jean-Marc Juilhard, sénateur, a abordé cette question, en 2009, dans un rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales. Il a pour ce faire opéré une comparaison entre, d'une part, les cartes de France établies par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) présentant, pour chaque département, la proportion de la population vivant en zone rurale et, d'autre part, les cartes établies par la Drees, qui mettent en évidence les différences départementales dans la couverture des besoins de garde.³¹⁴

Le sénateur Juilhard considérait sur cette base que, globalement, 15 départements parmi les plus ruraux³¹⁵ sont, à la date de l'étude, moins bien dotés en offre de garde que la moyenne. Toutefois, certains départements ruraux présentent des taux d'équipements

³¹³ Drees, *Études et résultats*, août 2015.

³¹⁴ Sénat, Rapport d'information n° 545 *L'accueil des jeunes enfants en milieu rural*, de Jean-Marc Juilhard, sénateur, fait au nom de la commission des affaires sociales (2009), pp. 10 et 11.

³¹⁵ D'après la carte établie par la Diact, il s'agit des départements suivants : Vosges, Meuse, Orne, Vendée, Indre, Creuse, Dordogne, Lot, Cantal, Lozère, Haute-Loire, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Landes et Gers.

très élevés : la Haute-Loire, l'Indre et la Vendée apparaissent ainsi parmi les départements les mieux dotés en structures d'accueil de jeunes enfants.

Le constat fait par le rapport selon lequel **l'offre de garde majoritairement assurée par les assistantes maternelles en milieu rural s'explique par l'insuffisance des moyens de beaucoup de communes rurales pour pouvoir subvenir aux frais de fonctionnement d'un Etablissement d'accueil de jeunes enfants (EAJE)**. Par ailleurs la création d'une telle structure et sa viabilité économique supposent un effectif suffisant d'enfants qu'il est souvent difficile d'atteindre en milieu rural.

Cette difficulté est en partie palliée par une **scolarisation précoce des jeunes enfants souvent plus développée dans le monde rural** : 80 % des départements les plus ruraux présentaient en effet selon cette étude, un taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans supérieur à la moyenne nationale. Le rapport concluait que le développement d'une offre de garde attractive en milieu rural est une priorité pour l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, en 2013, l'avis du Haut Conseil de la Famille « *La diversité de l'offre et les disparités d'accès selon les territoires en matière d'accueil des jeunes enfants, de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire* » note que de fortes disparités entre les départements persistent. L'offre d'accueil varie selon les départements entre 9 et 80 places pour 100 enfants. Les indices de dispersion territoriale montrent toutefois que la complémentarité entre l'accueil individuel et l'accueil collectif permet de réduire les inégalités territoriales observées entre chaque mode d'accueil (les zones où l'accueil collectif est le moins développé sont aussi globalement celles où l'accueil individuel l'est le plus).

L'accueil chez une assistante maternelle – ainsi que l'implantation des maisons d'assistant(e)s maternel(le)s – est ainsi plus développé dans les zones rurales que dans les zones urbaines.

Ainsi, selon les chiffres de 2013 publiés par la Drees³¹⁶, dans les régions de l'Ouest et du Centre (Auvergne, Bretagne, Bourgogne, Centre, Franche-Comté, Limousin, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Pays de la Loire, Poitou-Charentes), en moyenne deux enfants de moins de 3 ans sur cinq sont gardés par une assistante maternelle. Dans les Pays-de-la-Loire, le recours aux assistantes maternelles est même plus répandu que la garde par les parents. Ces régions ayant un fort recours aux assistantes maternelles se caractérisent par un poids plus important qu'en moyenne des milieux ruraux qui, contrairement aux zones urbaines, offrent moins de places en crèches. En effet, 43 % des familles ayant un enfant de moins de 3 ans vivant dans ces régions habitent dans une commune rurale de moins de 2 000 habitants contre en moyenne 25 % des familles de France métropolitaine.

La loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des Maisons d'assistants maternels (MAM) a davantage permis à différents professionnels d'accueillir les enfants grâce à des locaux mis à leur disposition. La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) recense, en 2013, 235 MAM en fonctionnement dans 66 départements et 384 MAM en projet dans 79 départements. **Près de la moitié des MAM en fonctionnement sont implantées en territoire rural.**

Le Haut Conseil à la famille observe toutefois que, de création récente, cette forme d'organisation n'est pas encore stabilisée et concerne moins de 2000 assistants maternels,

316 « Les spécificités régionales des modes de garde déclarés des enfants de moins de 3 ans », Drees, *Études et résultats*, avril, n° 839.

sur un total de 301 600 (soit moins de 1 %). Les départements qui comptent le plus de MAM en projet et en fonctionnement sont le Maine-et-Loire, la Loire-Atlantique et la Mayenne.

L'accueil collectif reste pour sa part toujours nettement plus développé dans les zones urbaines que dans les zones rurales.

L'accueil des jeunes enfants à l'école peut aussi offrir, dans certains cas, une solution à laquelle il est notamment recouru en zones rurales. Entre 2000 et 2011, les effectifs du préélémentaire sont restés globalement stables, passant au total de 2 540 à 2 545 milliers d'élèves³¹⁷.

Dans la mesure des capacités d'accueil des écoles, la scolarisation des enfants à deux ans est normalement favorisée dans les écoles du réseau des Écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (Éclair), dans les zones urbaines à faible densité ou dans les milieux ruraux.

Les villes de 5 000 à 10 000 habitants ou encore celles de 50 000 à 200 000 habitants ont aujourd'hui les taux de scolarisation les plus élevés. Mis à part le cas particulier de Paris, **c'est dans les communes rurales et, dans une moindre mesure, dans les petites villes de moins de 5 000 habitants que le taux de scolarisation est le plus faible**. En termes d'évolution, la politique de scolarisation des moins de trois ans semble s'appliquer plus fortement dans les grandes villes, notamment en raison de la part plus importante des catégories socioprofessionnelles défavorisées qui y résident.

Dans la plupart des écoles, les classes exclusivement composées d'enfants de deux ans (classes uniques) sont peu fréquentes. Ces élèves sont plus généralement accueillis dans des classes multi-niveaux et ce plus particulièrement dans les zones rurales où les regroupements d'écoles sont fréquents. Dans le secteur public et en zone rurale, deux écoles primaires sur trois et deux maternelles sur dix accueillent des enfants de deux ans. Les écoles rurales accueillent au total 21 756 enfants de deux ans soit 23 % des enfants de deux ans scolarisés. Mais cette tendance est actuellement à nouveau en hausse, conformément à l'engagement pris par le Président de la République qui souhaite offrir une place d'accueil à l'école maternelle pour tous les enfants de moins de 3 ans (engagement n°37) en commençant par les zones les plus en difficulté.

Dans son étude *Les femmes éloignées du marché du travail*, en 2014, le CESE soulignait que **seule une politique partenariale, reposant sur la concertation entre les différents acteurs (État, conseils généraux, CNDP, communes, associations) et la coordination de leurs moyens, est de nature à développer une offre cohérente d'accueil permettant aux familles d'exercer un réel choix du mode de garde de leur enfant**. Il encourageait **une plus forte implication des entreprises qui constituent un acteur potentiel du développement de structures d'accueil**. Les CAF ont d'ailleurs la possibilité de les soutenir grâce à l'institution de dispositifs financiers spécifiques. Pour ce faire, il conviendrait toutefois de les associer plus systématiquement aux réflexions locales sur l'accueil des jeunes enfants, en particulier lorsque les horaires de travail de leurs salarié(e)s ne correspondent pas aux horaires habituels des modes d'accueil implantés sur le territoire.

Il en est de même pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire qui ont une bonne connaissance des besoins des familles dans leur globalité sur les territoires et sont en capacité de proposer des solutions innovantes.

317 La scolarisation à deux ans, *Éducation & formations* n° 82 ; décembre 2012.

L'avis sur *La protection maternelle et infantile* ³¹⁸ rappelle l'existence de disparités territoriales relevées par l'IGAS en 2006 concernant les consultations prénatales et infantiles. L'IGAS précise que ces disparités ne correspondent « ni à des indicateurs de précarité de la population, ni à la densité médicale, ni à des territoires ruraux », mais « à la plus ou moins grande intensité de l'implication des élus départementaux dans ces politiques » (rapport IGAS de 2006). Les disparités apparaissent en effet fortes selon les départements : « Les départements urbains apparaissent tendanciellement un peu mieux dotés que les départements ruraux (par exemple concernant le nombre de médecins de PMI pour 100 00 naissances, le Finistère dispose de 66 équivalents temps plein, contre 980 pour la Seine Saint-Denis). A l'inverse, plusieurs départements témoignent de leur attachement à ce que les services de PMI soient accessibles aux populations rurales, en faisant preuve à la fois de volontarisme et de créativité dans les modalités d'organisation de ces services (nombreux exemples de bus de la PMI dans les départements ruraux ou de montagne). Ce constat a été confirmé par la Cour des comptes (rapport annuel de 2012) qui déplorait l'absence de données fiables sur les différents facteurs explicatifs, « faute notamment de systèmes d'information homogène entre départements ».

Qualité du cadre de vie et image des espaces ruraux

La qualité réelle ou supposée du cadre de vie, ainsi que l'image des espaces ruraux qui en résulte dans l'esprit de la population, présente une importance certaine pour leur attractivité auprès des personnes et des entreprises et *in fine* influe sur leur dynamisme économique.

Certes, « L'attraction pour un territoire dépend de facteurs qui ne sont pas toujours rationnels ou, du moins, pas toujours réfléchis », comme le note le rapport d'information sur *L'avenir des campagnes*. Ainsi, « Le désir d'ensoleillement et l'attraction pour la mer et l'océan déterminent assez largement un certain tropisme vers le Sud et vers l'Ouest, qui font la fortune de certains territoires, tandis qu'elle peut contribuer à expliquer ailleurs une situation démographique périlleuse »³¹⁹.

Toutefois, il semble que l'image des espaces ruraux, la représentation que s'en font ceux qui y résident, mais peut-être plus encore ceux qui n'y résident pas, ait connu des évolutions majeures au cours des dernières décennies. De terres perçues comme essentiellement agricoles et souvent « reculées », les espaces ruraux sont devenus pour beaucoup synonymes de calme, de repos et de proximité avec la nature. Ces qualités apparaissent aujourd'hui d'autant plus précieuses que, dans le même temps, les excès d'une certaine forme d'urbanisation ont engendré des externalités de nature à dégrader la qualité de vie de beaucoup de grandes agglomérations (pollution atmosphérique, sonore, visuelle, promiscuité, etc.). Ces nuisances urbaines vont jusqu'à remettre en cause aux yeux de beaucoup de citoyens l'image jusque-là souvent plutôt valorisante des villes, traditionnellement associées au progrès technologique et à la modernité.

Des sondages témoignent de cette inflexion, de la perception positive des campagnes par beaucoup d'urbains et notamment d'habitants des grandes villes et le désir d'un nombre non négligeable d'entre eux d'aller y résider. « Les citoyens rêvent de vivre à la campagne. (...) Aujourd'hui, 43 % des citoyens habitant dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants, soit près de 11 millions de personnes, expriment un désir de campagne. Parmi eux, 2,36 millions

³¹⁸ CESE, avis *La protection maternelle et infantile*, rapporté par Christiane Basset (2014), p. 13

³¹⁹ Rapport d'information des Sénateurs Gérard Bailly et Renée Nicoux sur *l'avenir des campagnes*, (2013).

affirment leur souhait d'engager des démarches concrètes d'installation dans les cinq années à venir. Les motivations premières de ces citoyens restent principalement la recherche d'une meilleure qualité de vie (66 %) et d'une meilleure qualité de l'environnement (60 %) ». « Alors qu'ils sont une très grande majorité à vivre en ville (presque 60 % d'entre eux vivent dans des communes de plus de 20 000 habitants), 65 % des Français préféreraient vivre à la campagne. (...) Même les plus urbains (ceux habitant des communes de plus de 100 000 habitants) sont 52 % à regretter de ne pas vivre à la campagne. À noter aussi que vivre à la campagne plairait plus souvent aux hommes (69 % contre 61 % des femmes), aux CSP – (73 %, contre 66 % des CSP +) et aux sympathisants Verts (71 %). Seule exception : pour les habitants de l'agglomération parisienne, les résultats sont inversés. 63 % préfèrent vivre en ville, contre seulement 37 % préférant la campagne »³²⁰.

La vision des espaces ruraux comme des territoires de repos proches de la nature concerne notamment les touristes. À ce titre, des stratégies de communication déployées notamment par des collectivités territoriales visent à présenter des destinations campagnardes comme des paysages verts et ensoleillés, avec le risque que, pour une partie de la clientèle potentielle, ces atouts jouent surtout au bénéfice des espaces ruraux littoraux et du sud de la France. Les espaces ruraux sont en effet divers et le rapport déjà cité sur *L'avenir des campagnes* relevait que, aux yeux de certains touristes, « les campagnes, et particulièrement celles qui ne peuvent être valorisées par la proximité d'une métropole, de la mer ou de montagnes sportivement connotées et qui ne présentent pas davantage une pluviométrie insignifiante, souffrent d'un ensemble de préjugés plus ou moins défavorables »³²¹.

Pourtant, les campagnes jouissent aujourd'hui d'atouts qui peuvent être valorisés de manière beaucoup plus large et contribuer à renforcer leur image non seulement auprès des vacanciers, mais des populations locales elles-mêmes, ou en tout cas d'une grande partie d'entre elles : « Le goût pour la nature, l'aspiration au « vert », à une certaine forme d'authenticité et de convivialité, à tout un patrimoine culturel, gastronomique ou artisanal, peut être partagé par de très nombreux concitoyens. Mais cette sensibilité doit être sinon révélée, du moins entretenue et renforcée. Il convient, en définitive, de travailler l'image de la campagne avec méthode et constance si l'on veut y attirer durablement, et à armes égales, les touristes, les retraités, les actifs et les activités »³²².

Magali Talandier soulignait en audition cet enjeu, et observait que des métropoles comme Lyon, Nantes ou Toulouse, par exemple, avaient entrepris un travail sur leur image pour valoriser ces dimensions, cette valorisation portant à la fois sur la ville elle-même et sur son environnement rural. Elle notait que métropoles et espaces ruraux en sortaient renforcés, leur destin apparaissant en cela largement commun plutôt que concurrents, alors qu'une métropole comme Grenoble, qui a mis surtout en avant son image technologique, a connu dans la période récente davantage de difficultés.

Pour les entreprises, cette image de qualité de vie n'est pas sans importance, car elle est susceptible de contribuer à attirer dans les espaces ruraux des salariés qualifiés et des cadres qui, sans cela, ont souvent plus de réticences à venir résider et/ou travailler dans les espaces ruraux.

³²⁰ Source : IFOP (2009), *Vivre et travailler au vert*, pour la 5^{ème} foire « Projets en campagne » ; BVA (2011), *Ville ou campagne*, pour le journal *20 minutes*, in *Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales*, Pierre Pistre, Université Paris-Diderot Paris VII (2012), p. 1,

³²¹ Rapport d'information des Sénateurs Gérard Bailly et Renée Nicoux sur *l'avenir des campagnes*, (2013).

³²² *Idem*.

S'agissant des familles et des retraités, les espaces ruraux sont attractifs par une image de foncier en général nettement moins onéreux, permettant de disposer, à budget égal, d'une plus grande surface d'habitation qu'en ville, prenant souvent la forme d'une maison avec jardin. Le calme souvent associé à l'image des campagnes peut aussi constituer un facteur attractif pour ces segments de population.

Pour les familles, la proximité et la qualité des services d'accueil de la petite enfance et de l'école, déjà évoqués supra, constituent un facteur d'attractivité important.

De manière plus générale, le maintien et le développement d'un tissu local agricole, artisanal, commercial, de services à la personne et la présence de services publics contribuent de manière importante à la qualité de l'image des espaces ruraux et à leur attractivité, dans une logique d'économie de proximité mise en avant par l'avis éponyme du CESE, rapporté par Pierre Martin : outre la fréquentation plus régulière des commerces et des exigences d'accessibilité à pied, l'avis mettait plus particulièrement en avant « *quatre éléments très symptomatiques de la sensibilité à la distance physique* » : *l'attention portée aux circuits courts de la distribution ; la problématique des « food miles », c'est-à-dire du poids carbone des transports induits par certains aliments ; le développement des associations pour le maintien d'une agriculture paysanne (AMPA) et des marchés fermiers ; l'accroissement des achats de produits locaux pour alimenter les restaurants scolaires ou d'entreprises* »³²³.

L'existence d'un tissu commercial, artisanal et de services relativement dense et diversifié, accessible à pied, est aussi particulièrement importante pour espérer pouvoir retenir ou attirer, parmi les personnes âgées, celles qui restent autonomes mais qui, le grand âge venant et/ou leur santé se dégradant, voient le champ de leur mobilité se restreindre. Des enquêtes sur les déplacements quotidiens menées par Béatrice Chaudet auprès de personnes âgées autonomes vivant en résidence médicalisée ont en effet montré que celles-ci « *sortent deux à trois fois par semaine, principalement à pied, dans un rayon de 500 mètres à 1 kilomètre maximum ; les motifs de sortie sont d'abord d'aller à la boulangerie, au marché et à la pharmacie* »³²⁴.

L'enjeu n'est pas à négliger : d'une part, parce qu'une part importante des seniors et des personnes âgées vit dans le rural : si près de 30 % résident dans les villes centres et 40 % en périphérie des pôles urbains, 25 % habitent en zones rurales³²⁵ ; d'autre part, parce que le nombre des personnes âgées augmentera dans des proportions considérables avec l'arrivée progressive aux âges élevés, au cours des deux prochaines décennies, des générations du baby-boom, nées à partir de 1946. Or, comme le souligne l'avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, « **l'espace rural français est devenu un terrain d'expérimentation pour le bien vieillir** : un rapport québécois a mis en évidence plusieurs dizaines d'expériences en France et invitait la province du Québec à s'en inspirer³²⁶. Maisons d'hébergement temporaire des Petits frères des pauvres, plate-forme de

323 CESE, avis *L'économie de proximité*, rapporté par Pierre Martin (2010).

324 Béatrice Chaudet, *Handicap, vieillissement, accessibilité : exemples en France et au Québec*, Thèse de l'université d'Angers, 2009.

325 Cf. *Bâtir une ville pour tous les âges*, sous la direction de Pierre Marie Chapon, la Documentation française (2013), p. 15.

326 *L'atténuation du vieillissement démographique en milieu rural : inventaire des expériences étrangères et québécoises*, Majelle Simard, (2006).

services divers (expériences de téléassistance avancée dans le Limousin), utilisation des véhicules de La Poste pour le portage des repas, etc. »³²⁷.

Quant aux adolescents et aux jeunes, beaucoup de ceux nés dans une commune rurale souhaitent continuer à résider dans le rural. Si certains privilégient cette option dans leur choix d'étude ou de vie professionnelle, et si des jeunes qui n'y sont pas nés font le choix d'aller s'y installer, l'image et l'attractivité des zones rurales auprès de la jeunesse est sans doute plus inégale : les possibilités offertes en matière d'études, mais aussi le nombre et la diversité des emplois offerts, y sont en effet, sauf exception, souvent limités, en particulier pour les emplois qualifiés. L'accès au logement n'est de même pas toujours aisé. Fabien Brosset, entendu en tant que trésorier du Mouvement rural de jeunesse chrétienne (MRJC) pour l'élaboration de l'avis *Le logement autonome des jeunes*, notait en effet que beaucoup des jeunes ruraux partis entre 18 et 25 ans faire leurs études ou trouver un premier emploi dans les agglomérations petites ou moyennes, qui souhaitent revenir une fois leurs études finies, vers l'âge de 25 ans, peinent à trouver un logement autonome en zone rurale : « *dans certaines régions, nombre de logements ruraux sont en effet laissés vacants par leur propriétaire, tandis que d'autres sont vendus à des touristes ou loués une partie de l'année à des estivants, ce qui, dans l'un et l'autre cas, ne permet pas aux jeunes ruraux de satisfaire leurs besoins de louer pour y résider à l'année* »³²⁸. Ces difficultés objectives ou supposées contribuent à l'image inégale des espaces ruraux auprès de beaucoup de jeunes.

Soucieux de l'attractivité de leur territoire, nombre de collectivités territoriales, le plus souvent des départements et des régions, ont développé une stratégie de marketing territorial pour promouvoir l'image de leurs espaces ruraux.

Cette démarche ne constitue pas une absolue nouveauté, comme le note François Parvex dans sa présentation « *Quand le territoire devient produit* »³²⁹ : les territoires ruraux des États-Unis faisaient déjà l'objet au XIX^{ème} siècle de promotion par des publicités, afin que des personnes viennent s'y installer, et de nombreuses affiches publicitaires de la même époque, en France, commençaient à vanter les mérites des stations balnéaires et thermales éloignées de Paris, grâce à l'arrivée du chemin de fer. La nouveauté aujourd'hui à laquelle ont à faire face certains espaces ruraux est aujourd'hui la difficulté, non pas de se faire connaître, mais de pouvoir construire une image attractive, alors qu'elle ne l'était pas forcément voici quelques décennies.

À titre illustratif, le département de la Manche et les régions Aquitaine et Poitou-Charentes ont été actives ces dernières années dans la promotion de leurs espaces ruraux. Ces collectivités ont joué sur différents tableaux, la première insistant sur l'agriculture et l'innovation, la deuxième sur les loisirs et les espaces forestiers notamment en matière de tourisme, la troisième sur la gastronomie et l'œnologie, le tourisme culinaire et l'œnotourisme de courte durée. Le responsable du tourisme des départements de la Vienne et de la Charente-Maritime, Dominique Clément, vice-président du département de la Vienne en charge du Tourisme, évoquait ainsi en audition la création récente du « réseau de villages « de pierre et d'eau ». Il s'agit d'une marque qui, depuis cinq ans, utilise comme « locomotive touristique » les grands villages de la côte pour valoriser, outre ces villages de la côte, des villages plus ruraux. De même, une communication est en préparation sur Aliénor d'Aquitaine à travers

³²⁷ CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014), p. 27.

³²⁸ CESE, rapport *L'accès au logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013).

³²⁹ François Parvex, *Marketing territorial, Quand le territoire devient produit*, 2009.

un réseau de « villages d'Aliénor »³³⁰. Ce type de communication, « *outre ses effets potentiels sur le tourisme, peut contribuer à nourrir le sentiment des populations résidentes de constituer une communauté locale et territoriale, au-delà des frontières administratives* » et leur fierté d'appartenir à un territoire attractif.

Les stratégies de marketing territorial participent ainsi de la création d'une image de marque qui attire à la fois touristes, résidents et entreprises et qui permet aux entreprises déjà implantées sur ces territoires d'acquiescer une certaine visibilité à l'international, voire de développer une valeur ajoutée plus grande. Alain Rousset, président du Conseil régional d'Aquitaine, citait ainsi l'exemple de la Vallée d'Aspe : « *Cette vallée, dans les Pyrénées-Atlantiques, illustre le potentiel que peut révéler le développement local grâce à la réouverture d'une voie ferrée ou encore à la réhabilitation du Fort du Portalet (qui servit de prison à Léon Blum et Philippe Pétain). Des bergers désirent aujourd'hui utiliser ce fort pour mûrir le fromage et mettre à profit sa notoriété pour pouvoir le valoriser et ainsi le vendre plus cher* ». Il citait aussi l'exemple de la Vallée des Aldudes, dans ce même département, « *espace très rural qui, dynamisé grâce à la réintroduction du porc basque, exporte sa charcuterie dans le monde entier* »³³¹.

Une difficulté est aussi constituée par la concurrence de plus en plus rude que se livrent les collectivités pour promouvoir l'image de leurs territoires, et notamment des espaces ruraux, et y attirer touristes, populations résidentes, tissu associatif et entreprises. Mais l'enjeu est d'importance : « *une amélioration de l'image a des effets cumulatifs qui ne se limitent pas à la sphère résidentielle et touristique. La sphère productive locale en profite, les entreprises n'hésitant plus à mettre en valeur l'origine de leur production, notamment alimentaire et artisanale, mais aussi industrielle, pour s'accorder une chance supplémentaire, du point de vue des consommateurs, de faire pencher la balance de leur côté* »³³².

Une attractivité inégale

Pour les personnes

Une population qui s'accroît dans la plupart des espaces ruraux :

Comme déjà noté, l'échelle à laquelle sont disponibles les données utilisables pour l'analyse de la situation des espaces ruraux varie selon le champ considéré.

Pour étudier, dans une France peuplée d'une majorité d'urbains et de périurbains, la population des espaces ruraux et son évolution, le rapport *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, utilise la délimitation des aires urbaines de l'INSEE de la fin des années 1990, qui identifie des espaces denses, constitués de pôles urbains et de communes périurbaines, intensément polarisés, et des espaces moins denses et moins polarisés, qualifiés **d'espace « à dominante rurale »**.

³³⁰ Intervention de M. Clément, responsable du tourisme au Conseil départemental de la Vienne ainsi qu'au Conseil départemental de la Charente-Maritime, durant le déplacement de la section ADT du CESE à Poitiers le 1^{er} juillet 2015.

³³¹ Audition d'Alain Rousset, député, président du Conseil régional d'Aquitaine, président de l'ARF, devant la section aménagement durable des territoires, le 9 juin 2015.

³³² Rapport d'information sur *l'avenir des campagnes*, op. cit. (2013).

Parmi la population de France métropolitaine, les pôles urbains (5 000 emplois et plus) comptent 38,4 millions d'habitants, l'espace périurbain 15,3 millions et **l'espace à dominante rurale 8,8 millions**. « Sur les 3,9 millions d'habitants que la France métropolitaine a gagnés entre 1999 et 2009, 1,662 million sont urbains (42 %), 1,827 millions périurbains (46 %) et **0,455 million résident dans l'espace à dominante rurale** »³³³.

Rapportée au nombre de ses habitants, la population des espaces à dominante rurale s'est donc sensiblement accrue entre 1999 et 2009, et ce dans des proportions plus forte, en valeur relative, que celle des pôles urbains. Pour autant, les trois quarts de l'augmentation de la population française sont intervenus dans les pôles urbains et espaces périurbains, ceux-ci étant beaucoup plus peuplés.

À partir de la fin des années soixante-dix, en effet, les espaces à dominante rurale connaissent un excédent migratoire. Jusqu'en 1990, celui-ci ne compensait pas le solde naturel négatif. Mais depuis une dizaine d'années, l'excédent migratoire (+ 60 000 habitants par an) a permis à l'espace à dominante rurale de regagner des habitants (+ 45 000 habitants par an), malgré un solde naturel sur la période faiblement négatif³³⁴.

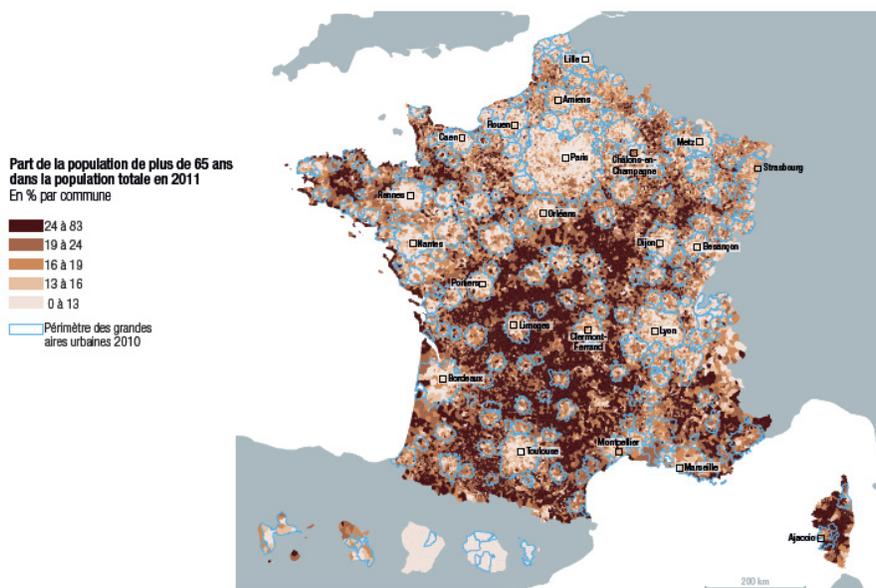
En termes de composition par âge, comme déjà mentionné *supra*, la proportion des jeunes entre 18 et 24 ans dans les espaces à dominante rurale est sensiblement moins élevée qu'ailleurs. A l'inverse, les espaces peu denses concentrent davantage de personnes âgées de plus de 65 ans, en particulier dans le quart sud-ouest de la France, notamment en Auvergne et Limousin, mais aussi en Corse. Toutefois, selon le *Rapport de l'Observatoire des territoires 2014*, « les évolutions démographiques récentes remettent en cause cette spécificité des territoires plus ruraux : la part de personnes de plus de 65 ans se réduit entre 1999 et 2011 dans les espaces de faible densité, alors qu'elle progresse dans les centres urbains »³³⁵, en particulier en Alsace et dans l'ouest de la région parisienne.

³³³ Rapport *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, article « Espaces ruraux et ruptures territoriales », de Mohammed Hilal, Yves Schaeffer et Cécile Détang-Dessendre, La Documentation française, (2013), p. 69 et 72.

³³⁴ Cf. *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, op. cit. p. 69 et 72.

³³⁵ CGET, *Rapport de l'Observatoire des territoires 2014* (mai 2015), p. 128.

Carte 25 : Les territoires peu denses concentrent plus de personnes de plus de 65 ans (2011)



Source : Insee, RP 2011.

Source : Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires du CGEDD.

Quant aux catégories socio-professionnelles (CSP), en 2009, les ouvriers sont dans les espaces à dominante rurale les plus nombreux (32 %) devant les employés (28 %) et les professions intermédiaires (19 %) ³³⁶. Artisans, commerçants et chefs d'entreprises d'une part, agriculteurs d'autre part, ainsi que cadres et professions intellectuelles supérieures viennent ensuite, chacune de ces trois catégories représentant de l'ordre de 7 % des emplois ³³⁷. Parmi ces trois dernières catégories, le poids relatif des agriculteurs exploitants tend toutefois à se réduire, alors que celui des cadres et professions intellectuelles supérieures progresse.

Un accroissement plus inégal dans les espaces ruraux hors influence des villes

La situation des espaces ruraux n'est pas identique selon leur plus ou moins grande proximité des espaces urbains et selon les régions. Les Assises de la ruralité rappellent à cet égard que, selon l'INSEE, près de 95 % des Français vivent dans des communes sous influence urbaine, parmi lesquels 65 % dans un pôle urbain et 30 % dans les espaces périurbains (ces derniers englobant dans cette acception une partie importante des espaces ruraux), soit respectivement 42 millions et 19 millions de personnes ³³⁸. La grande majorité de la population des espaces ruraux vit donc désormais sous influence urbaine. Parmi les espaces ruraux, c'est dans ces communes sous influence urbaine que l'accroissement de la population est le plus marqué. L'accroissement est par ailleurs sensiblement plus prononcé dans les espaces ruraux du sud de la France et sur les littoraux que ce n'est le cas au Nord et à l'Est.

³³⁶ Cf. *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, op. cit. p. 69.

³³⁷ Données INSEE RP 2006, CF rapport *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural* (septembre 2009), p. 27.

³³⁸ Assises de la ruralité, Comité interministériel du 13 mars 2015, p. 5.

5 % des Français résident dans des communes hors influence des villes (au nombre de 11 000 environ), qui, avec de l'ordre de 4 millions d'habitants, correspondent aux espaces profondément ruraux. Ces territoires connaissent les densités les plus faibles et un vieillissement marqué. Toutefois, « *pris globalement, (ils) gagnent des habitants* », même si « *plus d'un tiers de ces communes (profondément rurales) perd encore de la population* »³³⁹. Les espaces hors influence des villes sont en grande partie constitués des « *campagnes vieillies à très faible densité* » ainsi que, mais dans une mesure moindre, des « *campagnes agricoles et industrielle sous faible influence urbaine* » de la nouvelle typologie des campagnes françaises du CGET (ex-DATAR)³⁴⁰. L'agriculture et les industries agroalimentaires y forment une part particulièrement importante des activités économiques.

Des évolutions contrastées de la population et de l'habitat rural

Une étude du Commissariat général du Développement Durable (CGDD) analyse les liens entre les dynamiques de population et du parc de logements dans les espaces ruraux entre 1999 et 2009³⁴¹.

Cette étude fonde sa délimitation du rural sur le découpage par unités urbaines de 2010 de l'INSEE. **Dans cette acception, l'espace rural accueille 14,2 millions d'habitants en 2009**, soit près de 23 % de la population sur 78 % du territoire métropolitain, avec une densité moyenne faible (33 hab. / km²). La densité résidentielle dans ces espaces ruraux est en moyenne de 18 logements au km² (contre 406 habitants au km² et 206 logements au km² pour les espaces urbains).

L'étude souligne que, **dans l'espace rural ainsi appréhendé, la population a augmenté de 11,6 % entre 1999 et 2009**, alors qu'elle a progressé de 6,7 % sur l'ensemble du territoire métropolitain. **Ce fort accroissement démographique** est lié essentiellement (plus des quatre cinquièmes) à **l'arrivée de nouveaux habitants**, le solde naturel y contribuant positivement mais pour moins d'un cinquième.

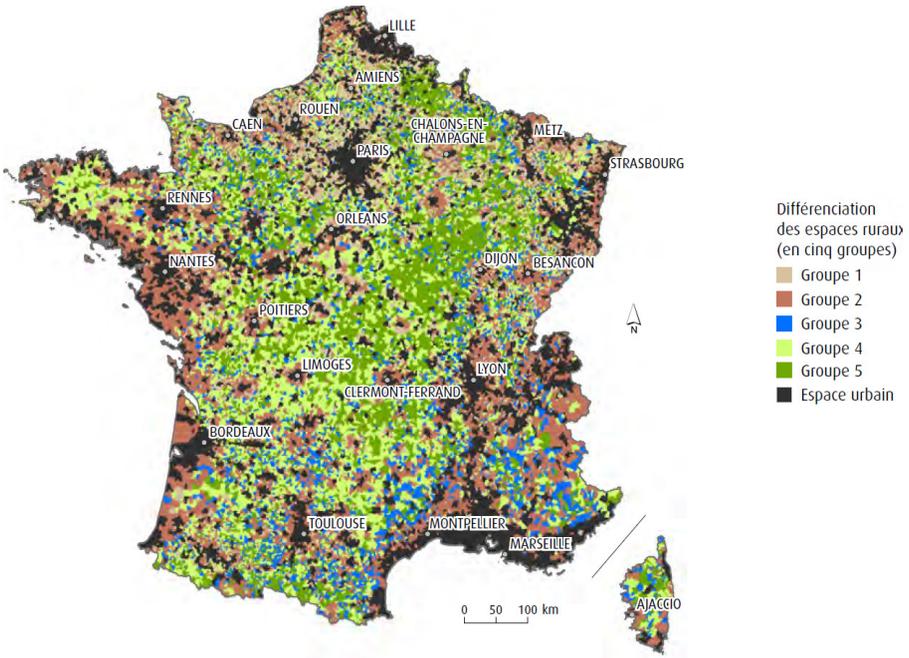
L'étude distingue cinq groupes d'espaces ruraux au regard de l'évolution de la population et de la construction.

³³⁹ Rapport *Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, op. cit. p. 69.

³⁴⁰ Cf. chapitre I, point C2 du présent rapport, où sont présentées cette typologie et les évolutions démographiques différenciées qu'elle souligne. Elle adopte une conception extensive des espaces ruraux en y intégrant « *les espaces périurbains avec lesquels (les campagnes) partagent une densité de population relativement faible (< 140 hab. / km²)* », mais supérieure à la densité moyenne métropolitaine de 117 hab. km².

³⁴¹ CGDD, *Le point sur n°179*, « L'habitat rural entre 1999 et 2009 : des évolutions contrastées », Gwendoline Volat (décembre 2013).

Carte 26 : Dynamiques de logement dans les communes rurales : typologie en cinq groupes



Sources : Sit@del, Filocom (1999, 2009), Insee, recensement de la population (1999, 2009) Commissariat général au développement durable ; Le point sur : *L'habitat rural entre 1999 et 2009 : des évolutions contrastées* ; n° 179 ; décembre 2013

Les deux premiers groupes sont constitués de communes rurales proches des espaces urbains.

Un 1^{er} groupe, correspondant à des **espaces ruraux « encore dynamisés par les espaces urbains proches »**, est formé de communes rurales situées surtout en couronne de l'Île-de-France, en Haute-Normandie, ainsi qu'au nord et à l'est de la France (Picardie, Lorraine, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais). Il couvre 4,7 % de la population et 9,9 % du territoire. Ces communes sont **proches des pôles urbains**, plus des deux-tiers d'entre elles appartenant désormais à l'espace périurbain défini selon le zonage en aires urbaines de 2010. Très attractives jusqu'aux années 1990 inclus, ces communes ont alors accueilli beaucoup de nouveaux logements, surtout des maisons individuelles isolées : la moitié des ménages y a emménagé entre 1970 et 1999. Depuis, **l'évolution de la population y est moins dynamique** (+ 4,1 % entre 1999 et 2009, contre + 11,6 % dans l'ensemble des espaces ruraux), **tirée par les naissances**, le solde migratoire étant devenu très faible. Un ménage sur trois y est un couple avec enfants, enfants et jeunes de 18-24 ans y étant surreprésentés par rapport aux autres espaces ruraux. Mais la construction reste forte (29 logements par hectare et par an de 1999 à 2009), liée notamment à la décohabitation des enfants des premiers migrants urbains.

Le 2^{ème} groupe comprend des communes situées surtout à **l'arrière des villes du littoral atlantique et méditerranéen, le long des frontières de l'Est et dans le sillon rhodanien**. Avec des caractéristiques voisines du 1^{er} groupe en termes de proximité aux espaces urbains et de densité résidentielle, elles accueillent 9,1 % de la population française

sur 20,6 % du territoire métropolitain. 13 % des logements y sont de type collectif (contre 8,7 % en moyenne sur les communes rurales). **La croissance démographique, récente, y est très forte** (+ 22,2 % entre 1999 et 2009), au solde naturel excédentaire s'ajoutant l'arrivée massive d'habitants venus aux deux tiers du même département. Ces nouveaux arrivants sont le plus souvent des couples avec enfants. La dynamique de construction neuve y est particulièrement forte (55 logements par hectare en moyenne par an, contre 26 logements en moyenne par an sur l'ensemble des zones rurales).

Les communes du 3^{ème} groupe, à **dominante touristique**, ont une croissance de population presque aussi forte que celles du deuxième groupe (+ 20,1 %) et plus encore liée à l'arrivée de nouveaux habitants (19 points de croissance). Situées surtout en Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, elles sont plus éloignées des espaces urbains que celles des groupes précédents et moins peuplées : 1,4 % de la population réside dans ces communes qui couvrent 8,6 % du territoire. « *Les ménages arrivant viennent plus souvent d'un autre département et sont plus âgés que pour les deux premiers groupes : plus d'une personne de référence migrante sur cinq est retraitée ou inactive* ». Ils s'installent aussi bien dans de nouvelles constructions que dans le parc existant, logements vacants ou résidences secondaires. De ce fait, seuls 16,1 logements par hectare ont été construits en moyenne par an dans ces communes peu denses en logements (12 logements au km² en 2009). L'habitat secondaire y est par ailleurs particulièrement présent : 25,9 % des logements contre 18 % sur l'ensemble des communes rurales.

Les espaces ruraux des deux derniers groupes connaissent des arrivées de nouveaux résidents de moindre ampleur.

Les communes du 4^{ème} groupe sont plus éloignées des centres urbains : un tiers d'entre elles sont isolées et hors influence des pôles urbains d'après le découpage en aires urbaines de 2010 (seules 10 % des communes des groupes 1 et 2 sont dans ce cas). Situées principalement en Bretagne intérieure, en région Poitou-Charentes, Centre et Midi-Pyrénées, elles abritent 5,3 % de la population sur 21 % du territoire. De nouveaux arrivants s'y installent mais dans de moindres proportions que pour les groupes 2 et 3. Il s'agit souvent de ménages retraités venant de la région francilienne. « *L'impact sur l'habitat est double : 12,3 % des résidences principales de 2009 n'existaient pas en 1999 mais 11,6 % sont d'anciennes résidences secondaires ou des logements vacants* ».

Les communes du 5^{ème} groupe sont les plus éloignées des villes-centres : plus de quatre sur dix sont isolées. Situées pour l'essentiel en région Bourgogne, Champagne-Ardenne et Picardie, elles accueillent 2,1 % de la population et couvrent 16,7 % du territoire. Les ménages qui y résident sont plus âgés. « *L'évolution de leur population, négative depuis 1968, est tout juste positive entre 1999 et 2009 (+ 0,8 %), grâce à l'arrivée de nouveaux habitants venus de l'Île-de-France et de l'étranger* ». La dynamique de construction y est très faible et la part de logements vacants plus élevée que dans l'ensemble des espaces ruraux (9,4 % des logements, soit + 2,3 points par rapport à la moyenne). De ce fait, plus de sept résidences principales sur dix datent d'avant 1949³⁴².

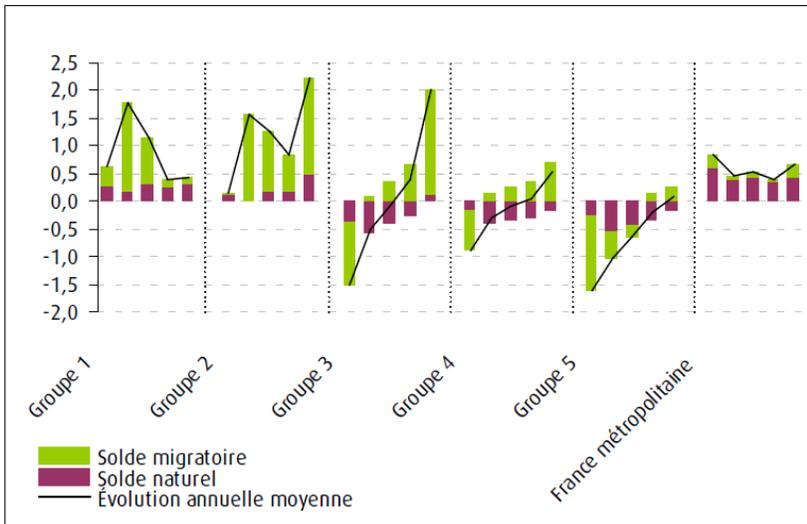
Les évolutions de la population et de la construction de logement sont donc très contrastées entre les espaces ruraux métropolitains. Elles distinguent notamment des campagnes proches des villes (14 % de la population sur 30 % du territoire) ou touristiques (1,4 % de la population, 8,6 % du territoire), où la population s'est fortement accrue, et

342 CGDD, *Le point sur* n°179, décembre 2013.

des espaces ruraux plus éloignés des pôles urbains voire isolés (7,4 % de la population, 38 % du territoire), où la progression est faible ou inégale. Il existe du reste des espaces ruraux, notamment isolés, qui continuent de perdre de la population, par exemple dans un département comme la Haute-Marne³⁴³.

Graphique 6 : Évolution annuelle moyenne de la population due au solde naturel et au solde migratoire apparent entre deux recensements

En %



* Chaque bâtonnet correspond à l'évolution moyenne annuelle de la population entre deux recensements.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee, recensements de la population (1968, 1975, 1982, 1990, 1999, 2009)

Source : INSEE et CGDD, *Le point sur* n°179.

L'étude du CGDD souligne par ailleurs la prédominance de l'habitat individuel dans les espaces ruraux : neuf logements sur dix y sont des maisons, dont près des trois quarts en habitat isolé. C'est aussi le cas dans les nouvelles constructions : 86,5 % des logements qui y ont été bâtis entre 1999 et 2009 sont de l'individuel. Plus des trois quarts des ménages sont propriétaires dans les espaces considérés.

Ce phénomène participe d'une évolution générale de longue période, marquée par la progression de la part des maisons individuelles, passée de 50,9 % du parc immobilier en 1970 à 56,3 % en 2006. Entre ces deux dates, l'augmentation du parc des résidences principales est aux deux tiers constituée de maisons individuelles, construites pour une part importante en périphérie des villes et dans les campagnes. « Ainsi, entre 1998 et 2007, si la construction neuve croissait globalement de 45 % en France métropolitaine, elle s'est accrue de 130 % dans les communes rurales, alors qu'elle ne gagnait que 4 % dans les villes de plus de

³⁴³ Entretien du rapporteur avec Benoit Coquard, doctorant travaillant sur la question des jeunes en milieu rural.

100 000 habitants et baissait de 26 % dans l'agglomération parisienne »³⁴⁴. Cette évolution vers une part accrue d'habitat individuel, accompagnée d'une augmentation considérable de la taille des résidences principales, passée de 68 m² en 1970 à 91 m² en 2006, correspond mal à celle de la taille des ménages, passée de 2,9 personnes par ménage en 1975 à 2,3 en 2005, et répond en particulier mal aux besoins des jeunes³⁴⁵, notamment dans les espaces ruraux.

Le rapport annuel sur l'état de la France 2014 du CESE souligne les conséquences de cette prédominance de la construction de maisons individuelles sur l'artificialisation des sols. Certes, la construction ne représente de manière générale en France que 16 % des stocks et des flux d'artificialisation des sols. Mais « un examen détaillé montre que les maisons individuelles sont le premier vecteur de cette artificialisation. En effet, Guillaume Sainteny relevait en audition³⁴⁶ qu'entre 1992 et 2004, la surface occupée par la maison individuelle a augmenté 37 fois plus vite que la surface occupée par les logements collectifs, pour atteindre un rapport de 25 m² habitables pour 100 m² artificialisés. Qu'il s'agisse de patrimoine paysager et culturel, de biodiversités et de ressources ou encore de prévention des risques naturels, la préservation d'espaces non artificialisés d'une part, et de zones naturelles d'autre part, sont donc fondamentales en matière d'aménagement durable de l'espace »³⁴⁷.

Le rapport déjà cité du CGEDD Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie observe à ce égard que « 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 et le personnel des petites communes ont besoin de conseil et d'appui pour organiser l'accueil et l'installation des nouveaux arrivants. « 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 ». Le rapport relève à cet égard le concours utile apporté par les agences techniques départementales via des prestations d'ingénierie opérationnelles. Dans ce domaine, certains Conseils d'architecture, d'aménagement et d'environnement (CAUE) des agences d'urbanisme agissant sur un grand territoire ou des équipes de certains parcs naturels régionaux (PNR) peuvent aussi apporter une aide aux petites communes³⁴⁸.

Des arrivées différenciées dans les espaces ruraux

Des travaux universitaires fournissent des informations complémentaires sur certaines caractéristiques des ménages arrivant dans les espaces ruraux et des personnes qui les composent. Ils font notamment apparaître une différenciation entre le phénomène d'étalement urbain qui a suscité, à partir des années 1970, un fort repeuplement des zones rurales les plus proches des villes, avec des migrations pendulaires importantes, et un autre mouvement, à partir des années 1990, où une part significative des migrations de la ville vers la campagne est liée à des migrations d'agrément et bénéficie à des espaces ruraux plus éloignées des villes.

³⁴⁴ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, Les études, la Documentation française, 2009, p. 38.

³⁴⁵ CESE *Rapport Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013), p. 32.

³⁴⁶ Guillaume Sainteny, maître de conférences à l'école Polytechnique a été auditionné le 4 juin 2014 par la section de l'Économie et des Finances pour l'élaboration du rapport du CEE sur *L'état de la France*, rapporté par Hélène Fauvel (2014).

³⁴⁷ CESE, *rapport annuel sur l'état de la France 2014*, op. cit., p. 119 et 120.

³⁴⁸ CGEDD *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie*, op. cit. p. 34.

Dans *Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales*, Pierre Pistre souligne les différences existant dans les arrivées selon le type de campagnes. « Une majorité des bassins de vie des **campagnes des villes** et des **campagnes productives en majorité ouvrières et industrielles** ont été marquées par des **migrations de proximité ou au sein du département de naissance**. A l'inverse, les **campagnes résidentielles** et les **campagnes productives vieillies et agricoles** se distinguent par l'accueil important de **migrations de longue distance** dans les années 2000.

Le deuxième axe factoriel différencie les bassins de vie à dominante rurale où les profils des nouveaux résidents ont été dominés par des actifs ou par des retraités. **Les 20-35 ans, les 35-50 ans et les familles avec enfants ont été les plus représentés en périphérie urbaine et dans le nord-est du pays, quels que soient les groupes socioprofessionnels. Le poids des catégories moyennes et supérieures** (cadres et professions intellectuelles supérieures, professions intermédiaires) a été **le plus fort au sein des campagnes des villes les plus proches et les plus aisées, par opposition aux employés et ouvriers dominants dans les périphéries urbaines les plus éloignées. Du côté de campagnes résidentielles attractives et touristiques et des campagnes productives vieillies et agricoles** – où l'attractivité touristique est aussi très forte – **les retraités (50-65 ans, 65-80 ans, plus de 80ans) ont été les plus marquants** pour les profils migratoires de ces bassins de vie ».

« Du côté des migrations de proximité, les employés de commerce et les professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises apparaissent toujours aux deux premières places (dans les migrations d'actifs) pour les bassins de vie à dominante rurale. « Les PCS détaillées en moyenne les plus représentées dans les migrations de proximité vers les campagnes sont des employés civils et agents de service de la fonction publique, des ouvriers non qualifiés de type industriel, et des professions intermédiaires administratives et commerciales des entreprises. Les profils d'actifs qui apparaissent dans le classement établi à partir des déplacements de longue distance sont tout autres. À l'exception des policiers et militaires, ils font partie des cadres et professions intellectuelles supérieures – de la fonction publique, du monde de l'entreprise, de l'information, des arts et des spectacles, de la sphère scientifique – et des professions intermédiaires – de l'éducation, de l'entreprise, de la santé et du travail social. Elles représentent en général de faibles proportions des populations actives rurales, ce qui rend d'autant plus significatives les migrations récentes. Elles concernent des métiers où les mobilités professionnelles sont fréquentes et souvent lointaines ».

Selon Pierre Pistre, les arrivées dans les espaces ruraux de cadres et de professions intermédiaires qui viennent y résider marquent une évolution importante dans la composition sociale des campagnes françaises : « **Les catégories des employés et des ouvriers restent souvent dominantes en proportion générale des migrants – de proximité ou de longue distance** – mais les groupes d'actifs moyens ou supérieurs ont apporté le plus de modifications dans la composition des entités rurales au cours des années 2000 du fait de faibles proportions initiales ou de la croissance du nombre des migrants ».

Pour les migrations de départ et de longue distance : « **les policiers et militaires restent largement en tête. Les départs relatifs ont été particulièrement importants dans les campagnes productives (vieillies et agricoles et en majorité ouvrières et industrielles) et les campagnes des villes en voie de périurbanisation. Ces mêmes campagnes ont enregistré les départs significatifs de cadres de la fonction publique ; les résultats d'indice sont encore supérieurs à ceux observés pour leurs migrations d'arrivée. On retrouve ici certainement les signes de la fermeture de services publics régaliens dans les campagnes en majorité peu denses** ».

Les retraités constituent une part importante des arrivées de population dans les campagnes françaises, avec pour pôle émetteur prédominant la **région parisienne** : « *Les migrations récentes de retraite ont été dominées par les **déplacements résidentiels de longue distance** : les **anciens cadres et les anciennes professions intermédiaires** ont surtout migré vers les **campagnes résidentielles**, alors que les **anciens ouvriers et anciens employés** ont été les plus nombreux à rejoindre les **campagnes productives** ». « **Les mobilités de retraite vers les départements de naissance** représentent au recensement de la population 2007 une **proportion importante des mobilités de retraités** à destination des campagnes françaises. () La palme revient ici aux campagnes productives en majorité ouvrières et industrielles, avec 61,7 % des mobilités des retraités. A l'inverse, les campagnes résidentielles attractives et touristiques donnent à voir la proportion la plus faible (37,1 %) ». Sont particulièrement concernés des bassins de vie de Bretagne, du Limousin, de l'Auvergne, de la Franche-Comté, de la Corse et de la frontière espagnole. La forte présence des retraités parmi les nouveaux arrivants contribue « *significativement au vieillissement des campagnes résidentielles, mais moins dans les campagnes productives vieilles et agricoles* ».*

Pierre Pistre conclut de la manière suivante : « *Par le poids des migrations de proximité en provenance de pôles urbains et le profil des nouveaux arrivants – des actifs de moins de 50 ans, des couples avec enfants, des cadres et professions intellectuelles supérieures, des professions intermédiaires, des employés, des ouvriers – certaines reprises parmi les campagnes françaises se sont inscrites dans des processus affirmés de périurbanisation ou de rurbanisation plus diffus. D'autres formes de renouveau démographique rural ont été caractérisées par des arrivées plus lointaines et des populations plus âgées, des retraités, ainsi que des actifs en milieu ou en fin de carrière professionnelle. D'une manière générale, l'attrait pour les campagnes autres que celles des villes est apparu croissant avec l'âge, au profit surtout des bassins de vie à dominante rurale de l'ouest, du centre et du sud du pays, en particulier les façades et arrière-pays atlantiques et méditerranéens* »³⁴⁹.

Magali Talandier note pour sa part que des migrations de retraités, mais aussi plus généralement l'installation des « *néo-ruraux* », sont liées de manière importante aux lieux de villégiature que l'on a fréquentés dans le passé. Pour autant, la grande majorité des « *néo-ruraux* » ne sont pas nés dans le département où ils vont s'installer³⁵⁰ et environ la moitié a effectué un déménagement de plus de 200 kms entre leur lieu de résidence précédent et leur commune rurale d'implantation³⁵¹. Elle souligne l'importance de la mutation représentée, à partir des années 1990, par l'essor des migrations d'agrément : « *des personnes s'installent dans des espaces beaucoup plus reculés, sans lien avec le fait d'exercer une activité professionnelle en ville. Il s'agit de retraités, de rentiers, d'étrangers (Anglais notamment), mais aussi de gens qui arrivent à avoir une bi-résidence - consultants, professeurs d'université notamment, ou encore d'actifs qui s'installent et créent une activité sur place. Ces mouvements n'obéissent pas à la même logique que dans le cas de l'étalement urbain subi. C'est un choix de vie et ce terreau de migrations choisies vers des espaces ruraux parfois très isolés est sans doute l'un des moteurs de l'avenir économique de ces territoires* »³⁵².

349 *Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales*, Pierre Pistre (université Paris-Diderot, Paris VII (décembre 2012), thèse de doctorat en géographie, Archives ouvertes (HAL), p. 149, p. 210, 211, 214, 221, 268, 273, 282, 285, 286, 295 et 296.

350 Audition de Magali Talandier par la section.

351 Audition de Magali Talandier pour l'élaboration du rapport sur *L'avenir des campagnes*, Sénat, op. cit. p. 242.

352 Audition de Magali Talandier par la section.

Pour les entreprises

Outre les éléments généraux déjà cités, qui ont des incidences pour les ménages comme pour les entreprises, ces dernières sont sensibles à des facteurs d'attractivité spécifiques.

Un facteur souvent déterminant, est constitué par la qualité de la gouvernance, et notamment par la capacité des acteurs locaux à s'entendre. Un premier élément peut être constitué par le rôle d'impulsion que peut souvent jouer un dirigeant charismatique (à l'image de René Monory dans la Vienne ou Jean François-Poncet en Lot-et-Garonne). Mais, de manière plus générale, la faculté à concevoir et à mettre en œuvre un projet commun de développement fédérateur, porté par les acteurs du territoire, politiques (conseil régional, conseil départemental, intercommunalités, communes), économiques (chambres consulaires et chefs d'entreprise), et au-delà par l'ensemble des acteurs de la société civile (représentants des organisations syndicales de salariés, des associations, de l'économie sociale et solidaire, etc.) constitue un élément bien souvent décisif pour qu'un territoire rural puisse promouvoir de manière efficace son dynamisme économique et y développer ou y attirer des activités. Cette dimension a été soulignée lors de deux déplacements de la section dans la Vienne et le Lot-et-Garonne.

D'autres facteurs sont, de manière plus générale, invoqués comme favorables au développement et à l'accueil des entreprises dans les espaces ruraux : la stabilité relativement forte de la main d'œuvre rurale ; la qualité de la main d'œuvre et son aptitude au sein des entreprises rurales à la transmission d'un savoir-faire parfois pointu ; l'existence dans certains cas d'un écosystème local où les acteurs locaux se connaissent et travaillent en confiance. André Marcon, président de CCI France, soulignait notamment l'importance de ces facteurs lors de son audition.

L'existence de dispositifs favorisant la recherche et l'innovation en milieu rural, pôles de compétitivité, grappes d'entreprises, *clusters*, plateformes technologiques, etc. sont aussi un élément fort d'attractivité. Peuvent y contribuer un bon équilibre entre l'ancrage territorial des acteurs, générateur de confiance, et l'aptitude à accueillir des porteurs de projets venus de l'extérieur, la présence d'animateurs jouant un rôle de catalyseur de l'innovation et apportant leur concours en matière d'ingénierie, ainsi que les partenariats noués pour se connecter avec les réseaux spécialisés pertinents et procéder à des échanges d'expériences avec d'autres territoires³⁵³.

Des structures de recherche et développement implantées en milieu rural jouent aussi un rôle important pour le développement économique. Lors du déplacement de la section de l'Aménagement durable des territoires en Lot-et-Garonne, le 10 septembre 2015, a ainsi été souligné le concours important apporté au succès de l'Agropole d'Agen (qui compte 124 entreprises représentant plus de 2 400 emplois) par Agropole Entreprise et par Agrotec, Centre des Ressources technologiques d'Agropole. Ce centre joue un rôle d'accompagnement des entreprises dans leur développement technologique. Il ne fait pas ou peu de recherche fondamentale mais utilise des recherches fondamentales faites ailleurs pour leur trouver des applications industrielles dans le secteur agroalimentaire. À titre d'illustration, une technique de découpe par eau à très haute pression utilisée à l'origine par l'industrie de la chaussure a été déclinée dans la découpe du pain et a ainsi favorisé le

³⁵³ *Innovation et territoires de faible densité*, CGET, étude réalisée par le cabinet CMI, Claire Plenchat et Magali Talandier (juin 2015).

développement sur le site de l'Agropole de l'entreprise Boncolac, qui fabrique notamment des canapés cocktails et a ouvert une deuxième usine sur le site en décembre 2013.

Guillaume Dherissard relevait cependant en entretien avec le rapporteur que les critères d'évaluation en termes de recherche, par exemple le nombre de brevets déposés par une entreprise, favorise les effets d'agglomération, et ainsi les grandes entreprises souvent installées dans les grandes villes ou à leur périphérie plutôt que les PME ou les entreprises moyennes des espaces ruraux. De ce fait, le développement et les aides en matière de recherche risquent d'aller au développement, c'est-à-dire aux grandes entreprises ayant des laboratoires de recherche et des moyens déjà importants, plutôt qu'à des PME rurales innovantes.

D'autres facteurs jouent par ailleurs pour les entreprises.

Pour les universitaires relevant du courant de la Nouvelle Géographie Économique, les deux avantages comparatifs majeurs du monde rural étaient initialement constitués par ses dotations en ressources naturelles et par le coût de sa main d'œuvre. Ces avantages historiques ont été en grande partie fragilisés par la baisse des coûts du transport et par l'importance des mécanismes d'innovation. Toutefois, d'autres facteurs, tels que le coût du foncier ou les effets négatifs de la concentration des activités productives dans les villes, peuvent *a contrario* favoriser l'attractivité des espaces ruraux et notamment des campagnes éloignées des villes.

D'autres universitaires ont mis en avant, dans un contexte marqué par la mondialisation économique et la standardisation des produits, l'émergence d'une demande pour une production spécifique, authentique et de qualité, ancrée dans un territoire local. Valérie Angeon et Dominique Vollet ont par exemple mis en exergue la coutellerie de l'Aubrac³⁵⁴. L'existence de systèmes agroalimentaires localisés (SYAL) est une autre illustration de cette valorisation du caractère local d'une production, portant sur la production de biens alimentaires.

L'importance de la beauté du paysage, de l'agrément du climat et plus généralement de la qualité environnementale de certains espaces ruraux a aussi été soulignée, notamment pour des firmes de haute technologie, qui cherchent à attirer ou à retenir un personnel à la fois qualifié et très mobile. Celui-ci serait en effet sensible à ces aménités pour leurs lieux de résidence et de travail, comme le montrent des exemples notamment américains, et les firmes en tiendraient de ce fait compte dans leurs choix d'implantation.

Toutes les tailles d'entreprises (TPE, PME, grandes entreprises), tous les secteurs économiques (agriculture, exploitation forestière, artisanat et commerce, industrie, tourisme, services à la personne) sont potentiellement concernés.

Dans certains cas, il peut s'agir de filiales de grandes entreprises. Toutefois, il est souvent difficile pour les territoires ruraux d'attirer des grandes entreprises. Par ailleurs, même lorsqu'elles s'y implantent, attirées le cas échéant par des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales ou de primes à l'aménagement du territoire, ces implantations sont souvent fragiles. Il arrive qu'une partie d'entre elles repartent après quelques années, l'implantation

354 Valérie Angeon et Dominique Vollet *Agricultural multifunctionality and quality products in a french territory (Aubrac), How permanent are the specification processes ?*, 44th European Congress of the regional Science Association (2004), cité par Magali Talandier, *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation: le cas du monde rural français*, op. cit. p. 213.

choisie ne leur convenant finalement pas ou l'entreprise en question étant attirée ailleurs par les atouts d'autres territoires ou par d'autres aides.

L'expansion des entreprises locales constitue de ce fait souvent l'un des vecteurs privilégiés du développement des territoires ruraux. Les chefs d'entreprise connaissent en effet déjà le territoire et ses atouts propres. Comme noté lors du déplacement de la section en Lot-et-Garonne, c'est parce qu'il connaissait ce département et y avait grandi qu'un industriel a choisi d'implanter dans ce territoire rural et d'y développer son entreprise pharmaceutique, qui emploie aujourd'hui à Agen 1 400 personnes.

Certaines de ces entreprises peuvent du reste connaître un développement international : Denis Verdier rappelait en audition que des espaces ruraux accueillent ainsi le siège d'entreprises coopératives d'envergure internationale : *« même des groupes présents à l'international, à l'instar de la coopérative auvergnate Limagrain, qui est le quatrième semencier mondial, a son siège social dans une commune de 1200 habitants. De même pour le groupe coopératif Maisadour qui a implanté son siège social dans un village landais de 700 habitants. Il rappelle que ces entreprises sont dynamiques y compris à l'export. La recherche de valeur ajoutée crée une dynamique d'investissement, par exemple dans des projets touristiques très marquants pour le territoire »*³⁵⁵.

Les portages de PME à l'exportation par des collectivités territoriales ou de grands groupes, ou l'allotissement de marchés peuvent jouer un rôle important en ce domaine, en incitant des entreprises à s'y implanter ou à se développer.

De multiples dispositifs de soutien au risque d'une efficacité inégale ?

Une grande diversité de dispositifs d'aides

Le revenu médian par habitant des espaces ruraux est de manière générale, comme déjà noté, inférieur à celui des autres types d'espaces et notamment des métropoles. Ajouté à la faible densité des campagnes, cela se traduit par une richesse en moyenne inférieure à celles-ci et en particulier à celles les plus éloignées des villes et les plus isolées. Des dispositifs d'aide ont de ce fait été de longue date mis en place pour appuyer le développement et soutenir l'attractivité de la ruralité. Ces dispositifs répondent à une logique que d'aucuns pourraient qualifier de *« discrimination territoriale au profit des espaces ruraux »*³⁵⁶. Celle-ci rappelle à certains égards la politique de discrimination positive mise en œuvre dans le cadre de la politique de la ville en faveur de territoires ou de quartiers urbains connaissant un cumul de difficultés. Les politiques de développement et de discrimination positive en faveur des territoires ruraux et des quartiers de la ville relèvent du reste depuis 2014 les unes et les autres au niveau national du Commissariat général à l'égalité des territoires, même si leurs profils respectifs et les problèmes qu'ils rencontrent divergent sur de nombreux points.

³⁵⁵ Audition de Denis Verdier, président du groupe de la coopération du CESE, ancien président de Coop de France, par la section ADT du CESE le mercredi 27 mai 2015.

³⁵⁶ Commissariat général au développement durable, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales, Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, rapport sur les *Zones de Revitalisation Rurale*, juillet 2014.

Certes, au sein de l'Union européenne, les aides de personnes publiques aux entreprises sont strictement encadrées pour éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises des différents États membres. Ainsi, l'article 107 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne interdit en principe ces aides. Mais son premier alinéa prévoit des exceptions afin de « *contribuer au développement des territoires en difficulté de l'Union* »³⁵⁷. De fait, la décision n°SA.38182 du 7 mai 2014 de la Commission européenne accepte un nouveau zonage défini par l'État français autorisant le versement d'Aides à finalité régionale (AFR), ces dernières ne couvrant pas intégralement le territoire métropolitain (seule la Corse est intégralement concernée, voir carte suivante³⁵⁸). Les catégories d'aides prévues dans ces exceptions sont, entre autres, les aides aux PME, à la Recherche, au développement et à l'innovation (RDI), à la protection de l'environnement, à la formation, aux infrastructures locales, ainsi qu'au secteur agricole et forestier³⁵⁹.

Carte 27 : Communes éligibles au zonage d'aide à fiscalité régionale (AFR)



Source : CGET, 2014.

Le zonage des Aides à finalité régionale (AFR) se réduit néanmoins depuis la mise en place des AFR en 1971, puisque 40 % de la population française était couverte entre 1994 et 1999, 34 % entre 2000 et 2006 et désormais 24 % entre 2014 et 2020. Seules les zones dont le PIB par habitant n'excède pas 75 % de la moyenne communautaire sont en effet éligibles³⁶⁰. Depuis 1994, deux tendances conjuguées ont entraîné cette réduction du

357 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/aides-finalite-regionale-afr>

358 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr/#l=fr;v=map1>

359 Site Internet « L'Europe en France » du gouvernement français : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat>

360 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/l-evolution-de-la-reglementation>

zonage des territoires pouvant bénéficier des aides : d'une part, une amélioration du niveau de vie dans la plupart des régions françaises, et, d'autre part, l'élargissement de l'Union à des pays moins favorisés, qui a entraîné une réduction du niveau moyen du PIB communautaire et, du même coup, a fait mécaniquement passer, toutes choses égales par ailleurs, certaines régions au-dessus du niveau ouvrant droit aux aides (75 % du PIB communautaire), alors qu'elles se situaient auparavant en dessous.

Du fait, d'une part, du champ très large concerné par le développement économique des campagnes, d'autre part, de la coexistence d'aides aux niveaux européen, national et aux divers échelons de collectivités territoriales, les dispositifs d'aides qui concourent au développement économique des territoires ruraux sont très nombreux. Faute de pouvoir les décrire tous, - les différents échelons territoriaux mettant notamment en place des systèmes d'aides qui leur sont souvent spécifiques - sont présentés dans ce rapport quelques-uns des principaux d'entre eux, en opérant une distinction selon les objectifs poursuivis : les dispositifs globaux de développement rural, les dispositifs de soutien à l'installation des jeunes, de soutien à l'agriculture et à l'environnement, de développement de l'innovation et du numérique, d'ingénierie locale et de mise en réseau des acteurs locaux ; et enfin, les dispositifs à destination des particuliers et visant l'économie résidentielle.

Des dispositifs globaux de développement rural

Figurent parmi les dispositifs globaux visant à développer les espaces ruraux des **fonds européens** qui se déclinent en outils régionaux, ainsi que des dispositifs nationaux.

Les premiers sont constitués pour l'essentiel du **Fonds européen de développement régional (FEDER), du programme de Liaison entre les actions de développement de l'économie Rurale (LEADER), et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)**. Le FEDER est un fonds structurel qui relève de la politique européenne de cohésion sociale et territoriale, avec pour objectif de réduire les inégalités entre régions au sein de l'UE³⁶¹. Il s'agit de fonds distribués à partir du budget européen, dont la gestion était jusqu'à encore récemment en France assurée par les services de l'État, mais relève désormais dans le cadre de la nouvelle programmation européenne principalement des Conseils régionaux et pour une part limitée des services de l'État en région³⁶². Ces fonds s'élevaient à 10,1 milliards € pour la France sur la période 2007-2013, soit près de la moitié (43,3 %) des aides européennes investies dans notre pays sur cette même période³⁶³. Les deux autres dispositifs européens (FEADER et LEADER) relèvent de la politique agricole commune³⁶⁴. Mis en place en 2005, le FEADER était doté pour la France sur la période 2007-2013 d'une enveloppe de 7,6 Md€ grâce à laquelle il peut financer les programmes de développement rural régionaux³⁶⁵ (aides à l'installation des jeunes agriculteurs, aides en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques, soutien à l'agriculture biologique, aides financières au plan *Natura 2000* et au plan de protection de l'eau) ; il finance aussi 50 % des Groupes d'action locale (GAL), dispositifs de montage d'initiatives locales afin de décliner ces

361 Site Internet « L'Europe en France » du gouvernement français :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Configuration-Generale-Pages-secondaires/FEDER>

362 Site Internet « L'Europe en France » du gouvernement français :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Des-programmes-pour-qui-pour-quoi/Programmes-2014-2020#/regional>

363 Site Internet « L'Europe en France » du gouvernement français :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Configuration-Generale-Pages-secondaires/FEDER>

364 Site Internet du Réseau Rural Français : <http://www.reseaurural.fr/node/9570>

365 Règlement N° 1305/2013 du Parlement européen.

aides européennes dans les territoires (la France en compte 223), ainsi que le Programme de développement rural hexagonal (PRDH) qui comprend 21 programmes régionaux (France métropolitaine hors Corse) de déclinaison des fonds FEADER³⁶⁶. Le programme LEADER constitue quant à lui l'un des axes du FEADER et « propose une nouvelle forme de gouvernance à l'échelle locale à travers une méthode ascendante, considérant que ce sont les acteurs qui font vivre les territoires »³⁶⁷. Ses objectifs sont la dynamisation de l'économie locale par le soutien aux petites entreprises, la redynamisation des filières professionnelles fragiles, la promotion du développement durable, le développement des circuits courts, des services en milieu rural et du tourisme³⁶⁸. Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, soulignait en audition que l'orientation du programme LEADER sur l'activité économique en fait un levier intéressant pour dynamiser les espaces ruraux, même si son fonctionnement pourrait encore être amélioré³⁶⁹.

Parmi les principaux dispositifs nationaux en matière de développement rural global, peuvent être distingués les Zones de revitalisation rurale (ZRR), les Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP), la Dotation de solidarité rurale (DSR) et le Fonds national d'aménagement du territoire (FNADT). Existente par ailleurs des dispositifs nationaux plus ponctuels tels que les Contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et les Plans locaux de redynamisation (PLR).

Les Zones de revitalisation rurale (ZRR)³⁷⁰ et les **Territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)**³⁷¹ permettent d'accorder des exonérations et/ou des subventions à des zones définies comme prioritaires en fonction d'un certain nombre de critères. La législation définit les ZRR comme un dispositif d'exonérations fiscales (impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés) sous conditions : ne pas exercer d'activités financières, employer plus de dix salariés et avoir son « siège social ainsi que l'ensemble de son activité et de ses moyens d'exploitation implantés dans les zones éligibles »³⁷². Selon le rapport *Evaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*, le dispositif des ZRR concernait 14 290 communes pour 6,3 millions d'habitants en 2013 (contre 12 000 communes et 4,5 millions d'habitants à leur création en 1996). L'arrêté de classement du 30 juillet 2014 a fait entrer 401 nouvelles communes dans ce dispositif, portant leur nombre à 14 691 communes. Comme le montre la carte ci-après, les ZRR sont principalement réparties sur un axe allant des Pyrénées à la région Champagne-Ardenne. Une part importante de la population des régions les plus rurales réside ainsi dans des communes classées en ZRR : sont concernés à titre d'exemple, pour ne citer que les quatre régions où ces taux sont les plus élevés, 46,6 % des habitants

366 Site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt : <http://agriculture.gouv.fr/le-programme-de-developpement,10626>

367 Site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt : <http://agriculture.gouv.fr/Leader>

368 Site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/LEADER13_9_cle041517.pdf

369 Audition de Francis Mathieu par la section, le 13 mai 2015.

370 Site Internet de la Direction interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale : <http://www.datar.gouv.fr/sur-quels-criteres-ete-etabli-le-zonage>

371 Décret n°94-1139 du 26 décembre 1994 définissant les territoires ruraux de développement prioritaires <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000368381>

372 Article 44 *quinquies* du Code général des impôts : http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=7D012114D1F955D802F145F0165FA273.tpdila21v_3?idSectionTA=LEGISCTA000025913960&cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20150615

du Limousin, 36,6 % de ceux de l'Auvergne, 34,3 % de ceux de Champagne-Ardenne ou 32,6 % des résidents de Midi-Pyrénées³⁷³. « Le coût du dispositif peut être évalué pour 2013 à près de 280 millions € »³⁷⁴. Les TRDP sont pour leur part des « zones éligibles aux programmes d'aménagement concerté des territoires ruraux des contrats de plan, ainsi que des zones rurales d'intervention prioritaire pour l'attribution des primes à l'amélioration de l'habitat »³⁷⁵. La délimitation des zones éligibles est fondée sur des critères européens³⁷⁶ mais a par ailleurs été influencée par des actions de lobbying d'élus locaux pour faire prendre en compte les difficultés que rencontrent leur circonscription.

Carte 28 : Classement des communes en zone de revitalisation rurale (ZRR) - arrêté du 30/07/2014



Source : CGET, 2014.

Quant à l'efficacité des ZRR, le rapport *Evaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)* notait que « au plan qualitatif, l'efficacité des mesures de discrimination territoriale attachées aux seules ZRR reste variable. L'exonération de charges sociales pour les embauches en ZRR a désormais une faible attractivité, compte-tenu des mesures d'allègement général des cotisations sociales patronales. (...) La mesure pour embauches en ZRR ne représente plus que 13,8 millions€

373 Assemblée nationale, rapport d'information sur *Les zones de revitalisation rurale (ZRR)*, rapporté par Alain Calmette et Jean-Pierre Vigier, députés (2014), p. 13.

374 Rapport *Evaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*, inspection générale de l'administration (IGA), Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, CGEDD, Inspection générale des affaires sociales (IGAS), établi par Catherine Ferrier, Pierre Renaud, par Thierry Berlizot, Patrick Labia, et Marie Morel (2014).

375 Article 2 du décret n°94-1139 du 26/12/1994 définissant les territoires ruraux de développement prioritaires : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000368381>

376 « Les TRDP comprennent l'ensemble des zones éligibles aux politiques de développement rural de l'Union européenne de la période 1994-1999 (objectif 5 b), ainsi que les parties les plus rurales des zones qui font l'objet des politiques communautaires de redéploiement industriel de la même période (objectif 2). S'y ajoutent certaines zones en retard de développement (objectif 1) et certains territoires pris en compte dans un souci de continuité des zones retenues ». Cf. IGF, IGAS, Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, *Les mesures de revitalisation des zones rurales (ZRR) et des territoires ruraux de développement prioritaire (TRDP)*, 2003.

en 2013 pour 8 474 effectifs exonérés. En revanche, l'exonération dont bénéficient les organismes d'intérêt général (OIG) demeure avantageuse (...). Elle continue de représenter le principal poste de dépenses pour l'État, avec, en 2013, 134,6 millions€ pour 23 639 effectifs exonérés. (...) Elle n'a pas produit les effets escomptés en termes de création d'emplois mais peut être regardée comme contribuant au maintien des emplois dans certains cas du fait de sa concentration ». En conséquence, la mission d'évaluation se prononçait « pour le maintien d'un dispositif de discrimination territoriale au profit des espaces ruraux », mais en redéfinissant le zonage « au niveau des communautés de communes à partir du critère de densité démographique pondéré par l'insuffisance de potentiel fiscal et de limiter le nombre de communes composant ces EPCI à 10 000 »³⁷⁷. Par ailleurs, des biais inhérents à toute politique de zonage doivent être relevés : « Les ZRR sont une excellente initiative, mais comme toujours, celui qui est juste de l'autre côté de la frontière qui délimite la zone est défavorisé par rapport à son voisin qui lui est du bon côté et cela crée des distorsions de concurrence »³⁷⁸ souligne André Marcon, Président de CCI France. La remise en cause du bénéfice du dispositif pour un territoire quand sa situation s'améliore est aussi critiquée : « ce qui tire le développement, ce sont les zones qui sont en train de se développer : or, dès qu'un territoire commence à se développer, il cesse d'être en ZRR. On lui coupe les bras »³⁷⁹. Le CGET travaille actuellement sur une révision de ce dispositif³⁸⁰, afin de le rendre plus efficace. Dans le cadre du Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, il a été annoncé que 13 600 communes seraient intégrées dans le nouveau zonage de revitalisation rurale (mesure 17), avec un double critère de faiblesse de densité de population et de faiblesse du revenu par habitant, toutes les communes d'une même intercommunalité éligible étant classées en ZRR. La durée du classement sera de six ans. Fin 2015, seraient adoptés les nouveaux critères de zonage et prolongées « les mesures fiscales et sociales pertinentes dans le cadre des lois de finances », la promulgation des textes d'application étant prévue en avril 2016³⁸¹.

Les Contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR) sont deux dispositifs qui visent à redynamiser les zones touchées par les **restructurations des sites de Défense** (la réduction des moyens financiers de l'État s'étant traduite dans le cadre de la RGPP par la fermeture de certains sites militaires ou la réduction de leurs effectifs). En effet, pour de nombreuses villes petites et moyennes où était implanté un site de Défense, l'économie locale reposait en grande partie sur la présence de militaires et de leur famille, à l'image de Cambrai (base fermée en 2012, perte de 1 400 emplois dans une commune de 33 000 habitants) ou plus récemment de Châlons-en-Champagne (perte prévue de 960 emplois dans une commune de 45 000 habitants)³⁸². Les CRSD et les PLR sont pour la plupart signés entre le ministère de la Défense, les villes et les Conseils départementaux, les fonds provenant principalement du Fonds pour les restructurations de la Défense (FRED). Ainsi, dans le cas de Cambrai par exemple, 10 millions € ont été versés en 2010 à la ville et au département du Nord afin de redynamiser la zone après la fermeture du

377 Rapport *Evaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*, IGA, CGDD, IGAS (2014), p. 5 et 6.

378 Audition d'André Marcon devant la section de l'Aménagement durable des territoires, le 13 mai 2015.

379 *Idem*.

380 Audition de Marc-Etienne Pinauld devant la section de l'Aménagement durable des territoires, le 20 mai 2015.

381 *Nos ruralités, une chance pour la France : améliorer la qualité de vie & l'attractivité de nos territoires*, Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, p. 19.

382 Dans le cadre de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019. Source : *Le Monde* du 15 octobre 2014 http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/10/15/le-drian-detaille-les-7-500-suppressions-de-postes-dans-l-armee-en-2015_4506562_823448.html

site militaire³⁸³. La même année, 23 CRSD étaient en cours, soit plus de 150 millions d'euros investis.

Trois dispositifs prennent par ailleurs la forme de **fonds et dotations** : la Dotation de solidarité rurale (DSR), le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNA DT) et la Prime d'aménagement du territoire (PAT). **La Dotation de solidarité rurale (DSR)** est « *attribuée aux communes de moins de 10 000 habitants et à certains chefs-lieux d'arrondissement de moins de 20 000 habitants pour tenir compte, d'une part, des charges qu'ils supportent pour contribuer au maintien de la vie sociale en milieu rural, d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales* »³⁸⁴. D'un montant de 954 millions € en 2014 pour la France métropolitaine, elle se répartit entre une dotation bourg-centre (373M€), une dotation de péréquation (502M€) et une « dotation cible » (78M€) visant les « *10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées parmi celles éligibles à l'une des deux premières dotations* »³⁸⁵³⁸⁶. Le **Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNA DT)** attribue depuis 1999³⁸⁷, sur décision du Premier ministre en Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIADT) et dans le cadre des Contrats de Plan État-région (**CPER**), des financements (1,24 milliard € sur 2007-2013³⁸⁸) visant à soutenir à hauteur de 50 % des actions en faveur de l'emploi (développement local intégré), de l'attractivité des territoires (patrimoine naturel, social ou culturel), de l'innovation (ingénierie de projet, parcs naturels, réseaux de villes, etc.)³⁸⁹. Les CPER dans leur ensemble en sont à leur deuxième génération (2014-2020 après la première période 2007-2014) et sont dotés de 29,5 milliards € (dont 12,7 Mds€ fournis par l'État et 15,4 Mds€ par les Régions). Ils financent, dans les espaces ruraux, le développement des transports principalement ferroviaires, le développement durable notamment dans les filières agricoles et forestières, l'emploi et la compétitivité ainsi que le patrimoine³⁹⁰. La **Prime d'aménagement du territoire (PAT)** prend, quant à elle, la forme de primes d'État, afin de « *favoriser l'implantation et le développement d'entreprises sur les zones prioritaires de l'aménagement du territoire* »³⁹¹. 70 à 100 projets sont en moyenne primés chaque année depuis 2007 par la Commission interministérielle d'aide à la localisation des activités (CIALA) pour un montant d'environ 36 millions € par an. En 2013, un tiers des entreprises primées étaient des PME et une entreprise primée sur six était située

383 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/fr-restructuration-defense-contratdynamisation1004.pdf>

384 Articles L2334-20 à Article L2334-23 du Code général des collectivités territoriales, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006197650&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20150402>

385 Site Internet de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/dotation-globale-fonctionnement-dgf-des-communes>

386 Site Internet de la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/note_information_DSR_2014.pdf

387 D'après la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

388 Site Internet de l'Assemblée des régions de France : <http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/09/DP-contrats-de-plan.pdf>

389 Circulaire du 9 novembre 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

390 Site Internet du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité : http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=article-sous-site&id_article=2367&sommaire=562

391 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/prime-damenagement-du-territoire-pat>

en milieu rural. Cette même année, la PAT aurait permis la création ou le maintien d'environ 7 300 emplois sur le territoire français³⁹².

Des dispositifs visant à faciliter l'installation des jeunes

L'aide à l'installation des jeunes en milieu rural est nécessaire afin de proposer des débouchés à une population qui est tentée de migrer vers les grandes agglomérations et d'attirer des jeunes urbains séduits par le cadre de vie mais qui peuvent être frileux à l'idée de s'installer dans un territoire où le marché du travail est restreint. Aussi, deux principaux dispositifs sont consacrés à l'aide à l'installation des jeunes en milieu rural : **la Dotation jeunes agriculteurs (DJA) et l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)**. Le premier dispositif (**DJA**) vise à aider les jeunes agriculteurs à s'installer, de fait, dans le monde rural et fait partie de la Politique agricole commune. À ce titre, 200 millions € par an sont prévus sur la période 2014-2020 par la PAC sous forme de dotations financières directes ou de bonification de prêts³⁹³. Autre dispositif européen, **l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** ne cible pas particulièrement le monde rural mais peut concerner les espaces ruraux les plus en difficulté : ce programme prévoit, dans le cadre du Fonds social européen (FSE), d'aider les jeunes sans emploi qui n'ont suivi ni études ni formations (« jeunes NEET », *Not in Education, Employment or Training*) à retrouver le chemin de l'emploi dans des régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 %³⁹⁴. Ce programme, doté de 6 milliards € pour la période 2014-2020 sur l'ensemble de l'UE, suppose une déclinaison par les États membres et requiert un complément de financement de leur part³⁹⁵.

Lors des auditions de la section, un représentant du monde coopératif, Denis Verdier soulignait qu'il ne pourrait « *y avoir de continuité dans l'avenir économique de ces espaces sans l'installation régulière de jeunes, car de nombreux exploitants agricoles sont relativement âgés et une relève est nécessaire dans la durée* »³⁹⁶. Attirer les talents et/ou développer des compétences par des partenariats avec des écoles constituent donc des enjeux importants pour les acteurs économiques des espaces ruraux. A titre d'illustration, une coopérative telle que l'UVICA (Union des vigneronnes des coteaux de l'Ardèche) a pris à cet égard des initiatives permettant à des jeunes de s'installer dans des zones rurales grâce à la prise en charge de leur formation et au soutien à leur installation³⁹⁷. Ce souci de formation et d'aide à l'installation des jeunes, présent au sein de nombreuses coopératives et collectivités territoriales, pourrait de manière plus générale faire l'objet d'une attention particulière de la part d'entreprises mises en réseau sur un territoire. La formation et l'attraction des talents constituent en effet une part importante de l'attractivité du territoire pour les entreprises elles-mêmes, certaines d'entre-elles étant réticentes à l'idée de s'installer dans un espace rural si celui-ci ne dispose pas d'une main d'œuvre suffisamment diversifiée et qualifiée.

392 Site Internet de la Direction interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale : <http://www.datar.gouv.fr/prime-damenagement-du-territoire-pat>

393 Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, publication « PAC 2014-2020 : ce qui change vraiment ».

394 Site Internet de l'Union européenne « L'Europe en Midi-Pyrénées » : <http://www.europe-en-midipyrenees.eu/AAP-IEJ-Haute-Garonne/#.VYA0cZBOKUk>

395 Site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/ue/pac/E8178.html>

396 Audition de Denis Verdier par la section ADT du CESE, le 27 mai 2015.

397 Exemple évoqué lors de l'audition de Denis Verdier par la section.

Des dispositifs de soutien à l'agriculture et à l'environnement

Les territoires ruraux bénéficient aussi et peut-être surtout de dispositifs de soutien à l'agriculture et à l'environnement. En tant qu'espace de ressources et qu'espace naturel, le monde rural est en effet le creuset des **politiques agricoles et environnementales européennes**, telles que **Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)**, **Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** mais aussi **nationales** comme le **Contrat d'agriculture durable (CAD)**. Ne seront évoquées ici que les mesures agricoles et environnementales à part entière, sachant que de nombreuses autres subventions, européennes notamment, participent indirectement du développement agricole (FEDER, LEADER, DJA, etc.). La nouvelle **Politique agricole commune (PAC)**, entrée en vigueur en 2015, est dotée d'un budget de 363 milliards d'euros pour la période 2014-2020³⁹⁸. La France devrait recevoir 47 milliards d'euros d'aides directes aux agriculteurs et 8,8 milliards d'euros d'aides au développement rural sur sept ans, soit environ 15 % de l'enveloppe européenne globale de la PAC. Le **FEAGA** est un instrument de la PAC qui permet de financer les aides aux agriculteurs, ainsi que des dispositifs de soutien aux marchés agricoles. Une partie de ce fonds est géré en compétence partagée entre États membre et Commission (exportation, régulation des marchés, paiements directs aux agriculteurs, information et promotion agricole³⁹⁹), l'autre partie étant gérée exclusivement par la Commission (promotion des produits, mesures relatives aux ressources génétiques, systèmes d'information comptable, etc.)⁴⁰⁰. Le budget du FEAGA sur la période 2014-2020 atteint 278 milliards €, la France étant le pays de l'Union recevant le plus d'aides à ce titre⁴⁰¹. Les candidats à ce fonds doivent s'adresser aux préfetures de région. Les **MAEC** sont un autre instrument de la PAC permettant de dynamiser une exploitation agricole en favorisant l'amélioration environnementale dans une logique de valorisation des environnements locaux, ainsi que par la préservation de ressources génétiques⁴⁰². Doublié sur la période 2014-2020 par rapport à la période précédente, le montant qui leur est alloué s'élève désormais à 180 millions € par an (crédits FEADER couplés à ceux du ministère de l'Agriculture)⁴⁰³.

Enfin le **CAD** (appelé Contrat territorial d'exploitation de 1999 à 2003), créé quant à lui par la Loi d'orientation agricole (LOA) de 1999 et renommé en 2003, établit un contrat quinquennal entre une exploitation et l'État. Ce contrat engage l'exploitant agricole en matière de développement durable et permet à l'État de financer jusqu'à 27 000€

398 Site de la Commission européenne Briefs : *Les perspectives de la politique agricole n°5*, décembre 2013, http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/058_fr.pdf

399 Site Internet « Toute l'Europe » du Centre d'information sur l'Europe : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/agriculture/synthese/le-fonds-europeen-agricole-de-garantie-feaga.html>

400 Règlement (UE) n°1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

401 Site Internet « Toute l'Europe » du Centre d'information sur l'Europe : <http://www.touteleurope.eu/les-politiques-europeennes/agriculture/synthese/le-fonds-europeen-agricole-de-garantie-feaga.html>

402 Site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt : <http://agriculture.gouv.fr/Mesures-MAEC-aides-bio>

403 *Idem*.

par exploitation (voire davantage en cas de conversion à l'agriculture biologique⁴⁰⁴) ce changement de pratiques⁴⁰⁵.

☐ Des dispositifs visant à développer l'emploi par l'innovation, le numérique et la mise en réseau des acteurs

Le développement de l'innovation et d'une *infrastructure* numérique de qualité fait, comme déjà noté, partie intégrante des préoccupations des entreprises et conditionne dans une large mesure la création et la pérennité des emplois dans les espaces ruraux. Plusieurs dispositifs visant à le favoriser ont de ce fait été développés aux niveaux européen et national. Le **Partenariat européen pour l'innovation (PEI)** a ainsi pour objet de favoriser la mise en réseau des « *acteurs du développement, de l'enseignement agricole, des agriculteurs, des chercheurs et des entreprises* »⁴⁰⁶. Il est financé par des fonds issus à la fois de la **politique européenne de recherche « Horizon 2020 »** et de la politique de développement rural à travers le FEADER. Il cherche ainsi à valoriser à la fois l'« *innovation interactive* » (échange de connaissances) et l'« *innovation ascendante* » (prise en compte des connaissances issues de la pratique)⁴⁰⁷.

Les dispositifs nationaux visant à développer l'emploi dans les espaces ruraux portent souvent le nom de « pôle » à l'image des **Pôles d'excellence rurale (PER), des Pôles de compétitivité, ou des PET (Pôles d'Excellence Touristique)**⁴⁰⁸ ; ce vocable témoigne de la volonté que ces politiques de développement s'appuient sur la mise en réseau et la concentration géographique des acteurs locaux comme levier de croissance. Cette politique part du postulat que la proximité des acteurs engendre une confiance nécessaire à l'émergence d'innovations et d'externalités positives *in fine* génératrices de croissance. Dispositifs lancés en 2004, les **Pôles de compétitivité** tendent à créer un écosystème favorable à la diffusion rapide, par la proximité géographique, de l'innovation et de la formation ; à l'incubation de *start-up* et *in fine* à une croissance globale (attractivité et frein aux délocalisations) basée sur ces externalités positives⁴⁰⁹. Ces pôles rassemblent sur un même territoire et font travailler ensemble des entreprises petites et grandes, des centres de recherche et des établissements de formation. Le soutien de l'État à ces pôles passe par divers vecteurs : un Fonds unique interministériel qui finance certains projets de recherche et développement ; un soutien financier aux structures de gouvernance de ces pôles ; enfin une mise à contribution d'acteurs nationaux tels que BPI France, l'Agence nationale de la recherche ainsi que la Caisse des Dépôts. Ces pôles en sont à leur troisième génération

404 <http://www.terresdeurope.net/en/CAD.html>

405 François Léger, Dominique Vollet, Ghislaine Urbano, « *Le Contrat Territorial d'Exploitation : La rencontre difficile d'un instrument à vocation territoriale et de la tradition sectorielle de la politique agricole française* », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 3/2006 (Vol. 72), p. 405-419, <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2006-3-page-405.htm#s1n2>

406 Site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Analyse_CEP_65_Partenerariat_europeen_pour_l_innovation_cle831f8f.pdf

407 Site Internet du Réseau Rural Français : <http://www.reseaurural.fr/node/9570>

408 Mesure 28 issue des Assises de la Ruralité, mars 2015.

409 Site Internet gouvernemental des pôles de compétitivité : http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/Ecosysteme_des_poles/ecosysteme-2.pdf

(2013-2018), sachant que l'État avait alloué une enveloppe d'1,5 Md€ pour la deuxième génération (2009-2012), alors baptisée « Pôles 2.0 »⁴¹⁰.

Les **Pôles d'excellence rurale (PER)** sont un label créé en 2005 concernant plusieurs EPCI ou Conseils départementaux autour de projets précis listés par décrets ministériels⁴¹¹. S'inspirant des pôles de compétitivité, le Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) a ainsi voulu lancer deux générations d'appel à projets : la première en 2005-2006 (379 projets retenus sur 750 pour 236 millions € de participation de l'État⁴¹²), la seconde en 2009-2010, afin que les territoires ruraux fassent remonter vers le ministère de l'Intérieur des projets à soutenir (jusqu'à 33 % du montant total du projet voire jusqu'à 50 % si la commune est classée en ZRR)⁴¹³. Ces projets territoriaux doivent être portés par plusieurs acteurs et concerner tout particulièrement la « *création d'emploi et l'égalité des chances, les TIC et le développement durable* »⁴¹⁴. Le gouvernement a pris la décision, en 2012, de ne pas reconduire les PER mais il existe toujours 258 projets et le CGET assure le suivi de ceux en cours, de manière à ce qu'ils puissent s'achever dans de bonnes conditions⁴¹⁵. Les **Pôles d'excellence touristique (PET)**, annoncés au nombre de cinq lors des Assises du tourisme de juin 2014, prévoient la désignation pour chacun d'entre eux d'une « *personnalité qualifiée pour l'animer et le fédérer en lien avec les acteurs concernés* » (feuille de route, stratégie de marque, projets structurants, visibilité internationale)⁴¹⁶. Par ailleurs, une enveloppe de 15M€ au titre du Programme des Investissements d'Avenir viendra financer les projets structurants retenus dans ces pôles⁴¹⁷.

Le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)** a pour vocation de répondre aux menaces pesant sur l'existence des entreprises commerciales, artisanales et de services de proximité dans des zones rurales fragilisées par une évolution démographique ou par une situation économique particulièrement difficile. Ce dispositif territorial s'organise autour de deux catégories :

- les opérations collectives qui concernent les entreprises commerciales, artisanales et de services de proximité installées dans les pays, les groupements de communes rurales, ainsi que dans les centres-villes et dans les quartiers des communes de plus de 3 000 habitants ;

410 Site Internet gouvernemental des pôles de compétitivité :

<http://competitivite.gouv.fr/politique-des-poles/la-2e-phase-2009-2012-de-la-politique-des-poles-dite-pole-20-478.html>

411 Décret n° 2007-256 du 27 février 2007 par exemple.

412 Site Internet de la Direction interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale : <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/les-poles-d-excellence-rurale>

413 Site Internet de la Direction interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale : <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/sites/poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/files/Circulaire%20du%208%20aout%202006.pdf>

414 Site Internet de la Direction interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale : <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/sites/poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/files/Circulaire%20du%208%20aout%202006.pdf>

415 Audition de Marc-Etienne Pinauld devant la section de l'Alména le 20 mai 2015.

416 <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/l-action-du-maedi-en-matiere-de/cinq-poles-d-excellence-pour/>

417 Site Internet du ministère des Affaires Étrangères et du Développement International : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/tourisme/l-action-du-maedi-en-matiere-de/cinq-poles-d-excellence-pour/>

- les opérations en milieu rural qui concernent les entreprises de proximité ayant le projet, soit de s’implanter, soit de se moderniser dans les centres-bourgs des communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants.

Les porteurs de projet éligibles sont les communes et les organismes de coopération intercommunale. Les dépenses éligibles concernent les dépenses de modernisation, d’accessibilité, de sécurisation des entreprises, les halles de marché, la signalétique commerciale et les dépenses de fonctionnement, conseil, diagnostic, audit, étude d’évaluation, animation, communication et promotion commerciale.

Pour les opérations individuelles, sont éligibles les dépenses d’investissement concernant la création, la modernisation, l’accessibilité et la sécurisation de l’entreprise.

Enfin, des actions spécifiques de niveau national peuvent être décidées par le ministre en charge du Commerce pour accompagner des mutations des acteurs du commerce, de l’artisanat et des services.

Les dotations du FISAC ont atteint 64 M€ en 2011 et 42 M€ en 2012. En 2013, 396 opérations territoriales ont été financées pour un montant de 31 M€ (dont 25 M en investissement et 6 M en fonctionnement)⁴¹⁸. La procédure mise en œuvre fait parfois l’objet de critiques pour sa relative lourdeur puisque les demandes doivent être adressées à la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l’emploi (DIRECCTE) avant d’être approuvées par le ministre chargé du commerce. Par ailleurs, d’aucuns regrettent son faible impact : « *Il faudrait le revaloriser et le fléchier à nouveau sur son objectif d’origine, c’est-à-dire, pour schématiser, ne pas s’en servir pour décorer une entrée de ville ou une place de village...* » affirme ainsi Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l’artisanat de la Creuse⁴¹⁹. L’aide du FISAC ne peut en effet excéder 30 000€ par entreprise et le montant de la dépense subventionnable 75 000€, ce qui limite la portée des projets visés⁴²⁰.

Le numérique faisant partie des préoccupations principales des espaces ruraux, le gouvernement a mis en place en 2011 un **Plan national très haut débit (PNTHD)** afin de couvrir l’intégralité du territoire en très haut débit et ainsi ne pas ajouter aux difficultés des zones rurales, un isolement numérique qui pourrait être vécu comme une « double peine ». Ce plan se décline localement sous la forme de réseaux d’initiative publique *Fiber to the Home* (RIP FttH), autrement dit des réseaux locaux de fibre optique jusqu’à l’abonné. Il utilise la méthode de l’appel à projets et est financé par la Caisse des Dépôts et Consignations « *au titre des investissements d’avenir à hauteur de 350 000 à 700 000€ par projet* »⁴²¹. Le financement de l’infrastructure est quant à lui assuré par la collectivité bénéficiaire qui la loue ensuite aux opérateurs fournisseurs d’accès.

Plusieurs dispositifs visent par ailleurs à **favoriser l’émergence de projets depuis le niveau local**, dans une logique ascendante. Il s’agit principalement de projets européens : les **Investissements territoriaux intégrés** (ITI), les **Groupes d’action locale** (GAL) et le

418 Cf. CESER Aquitaine, avis *Les conditions d’octroi et les effets, pour le territoire aquitain, des aides régionales versées aux entreprises : l’exemple de l’aide à l’investissement matériel*. rapporté par Rémi Garuz (2015) p. 21.

419 Audition de Francis Mathieu devant la section Aménagement durable des territoires, le 13 mai 2015.

420 Site Internet de la Direction Générale des Entreprises du Ministère de l’Economie, de l’Industrie et du Numérique

http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/secteurs-professionnels/artisanat/fisac/Rapport-Fisac-2012.pdf

421 Site Internet de la Direction interministérielle à l’Aménagement du Territoire et à l’Attractivité Régionale : http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar_7_bassdef.pdf

programme **Développement local par des acteurs locaux** (DLAL). Le premier dispositif (ITI) a été mis en place en 2013 en tant que politique de développement territorial intégré « en laissant la possibilité aux États et aux acteurs locaux de fusionner différents dispositifs d'aide européens au sein d'un même dispositif intégré si ces différentes aides concourent à redynamiser un territoire sous différents aspects »⁴²² (il ne s'agit pas de financer un projet isolé par différents dispositifs). Politique européenne optionnelle, ce dispositif présente pourtant l'intérêt de clarifier, à la fois pour les institutions européennes et pour les acteurs locaux, l'étendue du projet et ses besoins en subventions. Il rend également compte d'un projet de territoire intégré, pour éviter le biais de financements ponctuels qui pourraient être remis en cause, au risque de perdre en efficacité. Les **GAL**, déjà évoqués, sont eux aussi des groupements mis en place afin de favoriser le montage d'initiatives locales et sont financés à 50 % par les fonds FEADER à la condition qu'ils comprennent « des représentants des intérêts socioéconomiques locaux publics et privés (entrepreneurs, autorités locales, associations rurales ou de quartier, groupes de citoyens, personnes âgées, associations de la jeunesse, etc.) », que « la société civile et les partenaires du secteur privé disposent d'au moins 50 % du pouvoir de décision, et qu'aucun groupe d'intérêt ne possède plus de 49 % des voix à lui seul »⁴²³. Enfin, le programme européen **DLAL** vise lui aussi à favoriser et accompagner l'émergence de projets depuis les territoires. Il s'agit d'un nouvel instrument de la politique européenne de cohésion mis en place en 2014, réservé aux territoires de 10 000 à 150 000 habitants, qui adopte une approche similaire à celle du programme LEADER⁴²⁴. Afin de développer les capacités locales, de stimuler l'innovation et de soutenir la gouvernance locale, 5 % au minimum des fonds FEADER doivent être dédiés à ce programme, qui prévoit pour autant un taux de cofinancement plafonné à 80 voire 90 % pour garantir l'implication financière des collectivités dans des projets issus d'initiatives locales⁴²⁵.

Les Assises de la Ruralité, tenues en mars 2015, ont proposé, entre autres, le soutien d'un dispositif et la création d'un second répondant eux aussi d'une logique de mise en réseau des acteurs. Ces deux dispositifs, correspondant aux mesures 26 et 37 issues des Assises de la Ruralité, sont respectivement constitués par le **Groupe d'intérêt économique et environnemental (GIEE)** et par l'**Appui interministériel au développement et à l'expertise en espace rural (AIDER)**⁴²⁶. Le dispositif **GIEE**, créé par la loi d'avenir n°2014-1170 pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, consiste en la création de collectifs d'agriculteurs autour d'un « projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques en visant à la fois des objectifs économiques, environnementaux et sociaux ». Accordé par le préfet de région après consultation du Conseil régional et de la COREAMR (Commission régionale de l'économie agricole et du monde rural), ce statut peut donner droit à une « majoration dans l'attribution des aides ou d'une attribution préférentielle des aides (FEADER, FEDER, FSE, collectivités territoriales, ADEME etc.) », sous condition d'une

422 Site Internet de la Commission européenne :

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf

423 Site Internet de la Commission européenne :

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_fr.pdf

424 Site Internet du Réseau Rural de la région PACA :

<http://www.reseaururalpaca.fr/fonds-europeens-2014-2020-quelle-place-des-territoires-dans-les-futurs-zoom-41.html>

425 Site Internet du Réseau Rural de la région Rhône-Alpes :

<http://caprural.org/cadre-contexte/europe-cadre/2393-dlal-clld-iti#DLAL>

426 Site Internet du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, synthèse des Assises de la ruralité (mesures 26 et 37) :

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_ciet_vfinal.pdf

augmentation de la performance économique des exploitations par une entraide agricole (par exemple mutualisation des achats, création de labels ou de certifications)⁴²⁷. Le programme **AIDER** cherche quant à lui à venir en aide aux acteurs économiques locaux en manque d'ingénierie. Cette demande étant récurrente du fait de la volonté de nombreux exploitants de s'ouvrir notamment à l'export, l'État a décidé de soutenir de cette manière l'expertise en milieu rural. Ce dispositif sera piloté « *par le CGET avec les corps d'inspection et articulé avec les acteurs locaux et les pôles d'expertise nationaux* »⁴²⁸. Son action consistera à intervenir pour établir des diagnostics, des stratégies de développement territorial ainsi que pour aider à la préparation de candidatures à des appels à projet. Les capacités d'ingénierie se matérialiseront par la « *mise à disposition des préfets de régions, de fonctionnaires d'État de haut niveau pour une mission pouvant aller jusqu'à deux ans* »⁴²⁹.

Dispositif à destination des particuliers (économie résidentielle)

Le principal dispositif de développement économique rural visant l'économie résidentielle est le **Prêt à taux zéro « rural »**. Mis en place le 1^{er} janvier 2015, il concerne 6 000 communes rurales. Cette ouverture du Prêt à taux zéro à des communes du milieu rural est destinée à inciter à l'achat des logements anciens à réhabiliter, et ainsi à faciliter la revitalisation des centres-bourgs. Ce prêt peut être délivré si les travaux d'amélioration du logement s'élevaient à un montant « *au moins égal à 25 % du coût total de l'opération* »⁴³⁰. L'accent est mis sur la réhabilitation des logements anciens, situés en majorité dans les centres-bourgs dans les espaces ruraux, afin de faire face à la désertification de ces centres dans certains villages où les populations arrivantes et les populations originaires du village sont tentées de privilégier la construction d'une maison neuve dans un lotissement en périphérie de la commune plutôt que de réhabiliter un logement ancien, au risque de nourrir l'étalement urbain et la désertification des centres. Ce dispositif permet aussi aux jeunes de bénéficier d'une mesure qui les incite à rester sur le territoire puisque ce PTZ peut leur y faciliter l'accès à la propriété, moyennant des travaux sur le bien acquis.

De multiples dispositifs mis en place par les collectivités territoriales

Existents par ailleurs de très nombreux dispositifs d'intervention en matière de développement économique mis en œuvre par les collectivités territoriales. En vertu, d'une part, du principe de compétence générale reconnu à toutes les collectivités locales, et d'autre part, de la compétence obligatoire en matière de développement économique des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des structures locales peuvent en effet créer des dispositifs d'aides aux entreprises, dont bon nombre bénéficient aux espaces ruraux. Selon le rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, « *tous les niveaux de collectivités territoriales interviennent de manière relativement indifférenciée (...). Les collectivités territoriales consacrent environ 6,5 milliards€ par an au développement économique des territoires et mobilisent environ 15 000 équivalents temps plein (dont près de 1 500 dans 110 agences) pour assurer cette fonction* ». (...) Près de **3 000 dispositifs d'aides aux entreprises relevant des collectivités territoriales et des**

427 Site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt :

<http://agriculture.gouv.fr/giee-groupement-interet-economique-environnemental-loi-avenir>

428 Site Internet du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité :

http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/dossier_nos_ruralites_une_chance_pour_la_france.pdf

429 *Idem*.

430 Site Internet du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité :

<http://www.territoires.gouv.fr/ptz-rural-pres-de-6-000-communes-concernees>

EPCI sont recensés dans les bases de données utilisées par la mission, qui précisent que celles-ci ne sont pas exhaustives⁴³¹. Les départements, en particulier, concentrent souvent une grande partie de leur soutien sur les TPE et PME des zones semi-rurales ou rurales. Nombre d'actions des régions, auxquelles la loi reconnaît une compétence explicite en matière de développement économique pour l'octroi des aides directes aux entreprises, concernent toutefois directement ou indirectement des activités économiques implantées dans les espaces ruraux.

Rendre compte dans le cadre du présent rapport de cette multiplicité des dispositifs d'aides territoriaux à l'économie étant impossible, le choix a été fait, pour en donner une idée, de recourir à un focus sur les aides économiques dispensées par le Conseil régional d'Aquitaine, une partie importante d'entre elles concernant les espaces ruraux de cette région⁴³².

L'action du Conseil régional d'Aquitaine en matière d'aides économiques aux entreprises est orientée à titre principal vers le développement de filières jugées prioritaires. Les interventions à ce titre sont concentrées sur : le soutien aux pôles, *clusters* et grappes d'entreprises, « *dès lors que des entreprises, des laboratoires, des organismes de formation acceptent de se regrouper pour favoriser le développement d'un secteur d'activité* » ; l'« *interclustering* », c'est-à-dire la collaboration entre les pôles et les *clusters* existants, dans une logique de fertilisation croisée ou d'interface entre filières ; l'identification de nouvelles filières à fort potentiel.

En liens avec les Programmes opérationnels européens 2014-2020, qui conditionnent leur intervention à la sélection de « domaines d'excellence », 11 « filières prioritaires » ont été retenues par le Conseil régional : aéronautique, spatial, défense ; agroalimentaire et agrochaîne ; chimie matériaux ; construction et aménagement durables ; électronique et systèmes ; numérique ; photonique ; énergies nouvelles ; forêt, bois ; santé ; *silver* économie.

Une approche globale des besoins de l'entreprise est privilégiée et les projets de développement sont analysés en fonction de leur contribution aux dynamiques territoriales et sectorielles (bassins d'emploi et filières prioritaires). Sont en principe visées plus particulièrement « *les entreprises de plus de 10 salariés, ayant au moins 3 ans d'ancienneté* » et les « *activités industrielles ou de services à l'industrie à haute valeur ajoutée* ».

Les interventions économiques du Conseil régional d'Aquitaine concernent aussi le soutien à l'artisanat (aides aux filières, aide au recrutement du premier emploi, aide à la transmission et à la reprise d'entreprise), à l'insertion par l'activité économique (parcours d'insertion et de qualification pour retrouver un emploi, plan d'appui régional à l'insertion économique ...), ainsi qu'à l'économie sociale et solidaire.

Les interventions du Conseil régional en Aquitaine se sont traduites en 2013 par un budget de développement industriel de 42,6 M€. Les aides individuelles aux entreprises (tous secteurs confondus) ont atteint 42,9 M€. 229 entreprises artisanales ont été soutenues pour 1,3 millions d'aide au premier emploi et 69 entreprises d'insertion par l'activité économique pour 1,3 M€.

431 Inspection générale des Finances (IGF), Rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, établi par Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne (2013).

432 Ce focus reprend de manière synthétique la présentation des aides économiques de la région Aquitaine dans le rapport du CESER *Les conditions d'octroi et les effets, pour le territoire aquitain, des aides régionales versées aux entreprises*, rapporté par Rémi Garuz (avril 2015), p. 26 à 28.

Des aides concernent par ailleurs le **secteur agricole et agroalimentaire**, important en Aquitaine. Le Conseil régional s'efforce de favoriser la compétitivité de l'outil de production et son adaptation aux défis climatiques et environnementaux. Il concentre pour ce faire les aides régionales sur le renforcement de la compétitivité, de l'innovation et du développement à l'international, ainsi que sur un accompagnement accru autour du développement durable (certifications qualité et environnementale, notamment). Des aides spécifiques de structuration (embauche de cadre, conseil) sont proposées aux PME et TPE.

Le **programme Agriculture respectueuse de l'environnement en Aquitaine** (AREA) vise à aider les exploitations agricoles et d'élevage à limiter l'impact sur l'environnement de leur activité (développement de l'agriculture biologique et des circuits courts, accompagnement de l'installation d'agriculteurs ou de la préservation de la qualité des eaux, reboisement, etc.) 800 exploitations par an ont été aidées en moyenne pour un total de 12 M€ par an entre 2007 et 2013. Au total en 2013, le budget global des interventions régionales agriculture, agroalimentaire, mer et forêt ont atteint 42,1 M€ (dont 10 M€ au titre des fonds européens). Sur ce total, 29,2 M€ sont allés à l'agriculture, 10,1 M€ aux industries agroalimentaires et 1,5 M€ à la forêt⁴³³.

Limites et avantages de ce système

☐ Un foisonnement des dispositifs d'aides qui nuit à leur visibilité et à leur efficacité

Les dispositifs d'aides en faveur des territoires ruraux se sont multipliés au fil du temps et aux différentes échelles, conduisant à un foisonnement d'aides. Ce grand nombre des aides résulte principalement de deux phénomènes : d'une part, des aides nouvelles sont parfois créées sans que les plus anciennes soient nécessairement supprimées ; d'autre part, des aides ont été créées à des échelons différents. Alors que la grande majorité des aides aux espaces ruraux se situait encore à l'échelle nationale jusque dans les années 1980, la plupart des aides créées le sont depuis à l'échelle européenne, ainsi qu'aux niveaux décentralisés et notamment régional. Si les aides locales favorisent la proximité des relations entre collectivités territoriales et décideurs économiques, cela contribue grandement à la multiplication des dispositifs d'aides, chaque région, chaque département et souvent chaque intercommunalité de développement tendant à mettre en place son propre système d'aides. D'après le rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la collectivité*, les redondances provoquées par la multiplication des niveaux d'intervention concerneraient surtout **cinq domaines** : la création, reprise et transmission d'entreprises, (1 175 dispositifs recensés), le tourisme, l'aménagement de zones d'activités, la recherche et l'innovation, ainsi que l'internationalisation des firmes. Selon la synthèse du Conseil national des services publics du 11 février 2015, il y aurait ainsi au total de l'ordre de « 6 000 dispositifs d'aides aux entreprises en France »⁴³⁴.

Certes, cela ne signifie pas pour autant qu'une entreprise, un professionnel d'exercice libéral ou un autre acteur économique qui envisagerait de s'implanter sur un territoire donné se voit offrir un tel nombre d'aides. En effet, ne lui sont proposées, outre les aides émanant des dispositifs européens et nationaux auxquelles il peut le cas échéant prétendre, que les aides relevant de la région, du département, ainsi que des EPCI du territoire concerné. Par

433 CESER Aquitaine, avis *Les conditions d'octroi et les effets, pour le territoire aquitain, des aides régionales versées aux entreprises* (avril 2015), op. cit.

434 *Synthèse du Conseil national des services publics*, services du Premier ministre, 11 février 2015.

ailleurs, une certaine spécialisation de fait des interventions entre les différents niveaux de collectivités, même incomplète, tend à se mettre en place : la région agit plus que les autres niveaux de collectivités en faveur de la R&D, ainsi que de l'innovation ; les départements, comme déjà noté même si c'est à un degré variable selon les territoires, sont particulièrement investis dans le soutien aux TPE et PME des espaces ruraux ; communes et EPCI interviennent pour leur part notamment en matière d'aménagement foncier et d'immobilier d'entreprises.

Mais le très grand nombre des dispositifs d'aides en faveur des espaces ruraux nuit grandement à leur **lisibilité**. Jean-Pierre Vigier, député de Haute-Loire, co-rapporteur du rapport d'information sur *Les Zones de revitalisation rurale*, note ainsi : « *Je suis sûr que, si l'on demandait à un maire ou à une entreprise en ZRR de dire quelles sont les aides existantes, ils ne seraient pas capables de répondre* »⁴³⁵. Cette méconnaissance des dispositifs d'aides par ceux-là même qui seraient supposés pouvoir en bénéficier montre, au-delà des seules ZRR, **la nécessité de réduire le nombre des dispositifs d'aides et de les simplifier**. Comme l'affirme le site Internet du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité à la rubrique « *Nos ruralités : une chance pour la France* », « *la complexité des aides financières et des normes, ainsi que la juxtaposition d'outils cloisonnés par thématique spécifique constituent autant de freins à une démarche de revitalisation globale* »⁴³⁶.

Ce grand nombre d'aides et ce manque de lisibilité rendent d'autant plus importante la **coopération entre les acteurs**. Celle-ci est tout d'abord nécessaire en termes d'information, afin que les élus ou les agents des différents échelons (État, région, départements, EPCI, commune) informent de manière systématique les personnes qui les consultent, non seulement sur les dispositifs qui relèvent de leur niveau, mais aussi sur ceux relevant des autres niveaux agissant sur le même territoire. Une bonne coordination entre les acteurs est par ailleurs indispensable pour éviter que la multiplicité de ces aides, d'un montant relativement faible pour la plupart d'entre elles, ne se traduise par un **saupoudrage sans grande efficacité**, alors que développer les espaces ruraux suppose d'atteindre un seuil critique capable d'attirer des entreprises et de favoriser véritablement leur développement pour impulser *in fine* celui du territoire. Si la réduction des moyens des services déconcentrés de l'État rend plus difficile l'articulation entre État et collectivités, il existe néanmoins des instruments pour y parvenir, tel le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ou les conventionnements qui, bien utilisés, favorisent une plus grande cohérence dans les actions des collectivités territoriales. Le recours à un **chef de file** peut aussi y contribuer sur le plan opérationnel. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales visait à confier ce rôle à la région en matière de développement économique, mais, si « *ce chef de file est de facto resté très incomplet* »⁴³⁷, le plus important est qu'il y en ait un à tout le moins pour chaque opération d'aide.

Ces multiples dispositifs d'aide et cette pluralité de canaux de distribution risquent par ailleurs **d'alourdir les procédures pour remplir les dossiers de demandes d'aides** pour les entreprises et acteurs locaux des espaces ruraux, dont le temps et les moyens sont limités, et d'allonger les délais d'instruction. Elle peut de même se traduire par des **coûts de gestion plus élevés des dispositifs**. Cela plaide, là encore, pour que l'accent soit mis sur la

435 Assemblée nationale, Rapport d'information sur *Les Zones de revitalisation rurale* (ZRR), p. 98.

436 Site Internet du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité :

http://www.territoires.gouv.fr/spip.php?page=article-sous-site&id_article=2361&sommaire=562

437 IGF, rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, op. cit. p. 14.

coordination entre les services de l'État sur le terrain, ceux des collectivités territoriales et, plus généralement, entre les acteurs locaux impliqués dans le développement économique du territoire concerné. Cette multiplicité d'acteurs peut toutefois favoriser, quand ils coopèrent efficacement, des **cofinancements** qui, dans un contexte budgétaire très tendu pour l'État comme pour les collectivités territoriales, permet le déblocage financier de certains projets. Les financements croisés peuvent de même faciliter la constitution de la contrepartie nationale de 50 % au moins appelée par les fonds européens⁴³⁸.

▣ Une sous-utilisation de certaines aides

Est par ailleurs constatée une **sous-utilisation de certaines aides**, celle-ci pouvant résulter de leur complexité, d'un problème de ciblage ou d'un manque d'ingénierie. A titre d'exemple, la PAT, dont la gestion est pilotée par le CGET, a été récemment réformée afin de la recentrer sur le soutien aux PME. Cela ne signifie pas que les grandes entreprises ne peuvent plus en bénéficier mais les conditions d'obtention sont devenues plus restrictives à leur égard. Les seuils ont notamment été diminués, de même que le nombre d'emplois visés. Mais la dotation de la PAT, qui atteint environ 30 millions € par an, est aujourd'hui largement sous-consommée, faute d'un nombre suffisant de dossiers présentés. Interrogé sur les causes de ce phénomène, Marc-Etienne Pinault, directeur du développement des capacités des territoires du CGET, observait que deux facteurs pouvaient l'expliquer : une partie importante des dossiers déposés émanait précédemment de grandes entreprises et celles-ci seraient désormais moins en capacité de déposer des dossiers du fait de l'évolution des conditions d'obtention ; par ailleurs, les PME qui devraient pouvoir accéder plus facilement à l'aide du fait de la moindre concurrence des grandes entreprises pour son obtention, n'ont souvent pas l'ingénierie suffisante pour monter des dossiers complexes. Y remédier suppose donc que le CGET, les préfets, les élus locaux, les Chambres consulaires et, de manière plus générale, les organisations patronales et l'ensemble des acteurs de l'entreprise et des territoires fassent mieux connaître ce dispositif et ses nouvelles orientations, mais aussi travaillent davantage ensemble dans l'apport d'une aide au montage des dossiers.

La sous-utilisation de certaines aides peut aussi tenir à des **conditions d'octroi trop restrictives ou à des délais d'obtention trop longs**, amenant des porteurs de projets à perdre un temps considérable dans l'élaboration de dossiers qui n'aboutissent pas, voire dans certains cas à des difficultés financières s'ils avaient intégré l'aide dans leur plan de financement. André Marcon, président de CCI France, et Guy Vasseur, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), notaient à titre d'exemple en audition que les services de l'État tendaient parfois à complexifier les conditions d'octroi des aides européennes. Des intervenants entendus dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration du présent rapport soulignaient de même qu'il arrivait que des petits porteurs de projets locaux renoncent à prétendre à une aide dans le cadre du FSE, par exemple, dont l'obtention s'avérait trop compliquée et aléatoire. Un rapport de la Cour des comptes sur la gestion par la France des fonds structurels européens montre que, sur la période 2007-2013, la programmation des crédits du FSE et du FEDER s'est améliorée dans notre pays et qu'il a donc été remédié au problème de sous-consommation qu'avait connu la France dans la période de programmation précédente. Ce même rapport confirme pour autant que la longueur des délais d'instruction, de programmation, d'engagement des crédits et de

⁴³⁸ CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguier (2013), p. 43.

paiement (il existe pour le FEDER dix étapes entre la demande de fonds par l'autorité de gestion et leur versement aux bénéficiaires) a pour effet de tendre à « réserver l'usage des fonds structurels à des opérateurs bénéficiant d'une trésorerie suffisante pour leur permettre d'attendre leur versement », ce qui est peu favorable aux porteurs de projets souvent petits des territoires ruraux peu denses. La Cour des comptes relevait que la justification des dépenses est aussi source de complexité, les bénéficiaires devant rassembler un grand nombre de pièces pour justifier les coûts directs et indirects de leur projet. Le mode de gouvernance des fonds européens a toutefois été revu du fait de choix de notre pays et, désormais, les Conseils régionaux devront gérer la totalité de l'enveloppe du FEDER et 35 % de l'enveloppe du FSE (l'État continuant d'en gérer 65 %)⁴³⁹. De même, Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, notait en audition que les critères fixés par les régions en matière d'AFR sont si drastiques que très peu de dossiers sont présentés et aboutissent⁴⁴⁰.

Avantages et inconvénients des appels à projet

Nombre de dispositifs d'aides mis en œuvre dans les espaces ruraux utilisent la méthode de **l'appel à projets**. Cette procédure consiste à ce que l'autorité publique qui attribuera l'aide définisse préalablement et fasse savoir dans un cahier des charges à destination des répondants les objectifs de cette aide, les critères de choix qui présideront à la décision, ainsi que les qualités attendues du projet et du dossier de demande d'aide, afin qu'un projet y soit éligible. Le grand avantage de ce système est son caractère objectif : il oblige à définir précisément par avance les objectifs poursuivis et les caractéristiques attendues du dossier de candidature, ce qui limite les risques d'opacité et d'arbitraire. Il permet aussi à l'autorité qui finance la mesure d'influer sur le contenu des projets, puisque les déposants seront conduits à infléchir ceux-ci pour remplir les conditions exigées pour pouvoir prétendre à l'aide, et ce avec un effet de levier dès lors que le montant de l'aide ne finance que partiellement le projet en question.

Cette méthode présente toutefois aussi des inconvénients importants : d'une part, elle accroît le besoin d'ingénierie afin de monter un dossier répondant aux critères fixés et tend ainsi plutôt à augmenter le coût de montage des dossiers. D'autre part, elle fait dépendre le choix des dossiers retenus et l'octroi de l'aide **de la qualité technique du montage du projet**, plus que de l'importance réelle du besoin constaté et de la richesse intrinsèque du projet. Les dossiers retenus ne sont alors pas nécessairement ceux qui représenteraient le plus d'intérêt pour un espace rural ou émanent des zones rurales les plus en difficultés ou encore assurent la meilleure couverture territoriale, dans une logique d'aménagement du territoire, mais plutôt les dossiers les mieux montés, les mieux écrits, qui correspondent le plus exactement au cahier des charges du financeur. De ce fait, un risque existe que des structures d'ingénierie habiles dans l'exercice de collecte des aides en viennent à définir et à monter des projets techniquement parfaits, conçus de manière à répondre très précisément aux critères de l'appel d'offre, et obtiennent ainsi l'aide, alors que le projet ne répond que de manière marginale aux besoins réels du territoire concerné ; à l'inverse, un projet véritablement adapté aux caractéristiques d'un espace rural et monté avant tout en fonction de ses besoins par des acteurs locaux aura beaucoup moins de probabilité d'être retenu parmi ceux aidés, car il sera conçu pour répondre aux besoins locaux, et non aux

⁴³⁹ Cour des comptes, *rapport public annuel 2015*, « La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer », (février 2015), p. 289 à 297.

⁴⁴⁰ Audition de Francis Mathieu par la section.

critères fixés dans le cadre de l'appel d'offre. Marc-Etienne Pinauld convenait en audition de la réalité de cette difficulté : « *Lorsqu'ont été reçues les candidatures pour l'appel à projets (sur la revitalisation des centres-bourgs dans le cadre du FISAC), il est apparu que les 280 dossiers étaient très bien répartis sur l'ensemble du territoire national. Lors de la sélection des sites sur la base des critères définis, certains, pourtant formidables, n'ont pas été sélectionnés* »⁴⁴¹. Il semble qu'il y ait eu en effet un malentendu sur le terme de « *revitalisation* », qui devait s'entendre comme une rénovation du bâti ancien et privé dégradé, attendue par le principal financeur qu'était l'ANAH. Le CGET travaille de ce fait aujourd'hui à un dispositif plus large pour la revitalisation des bourgs-centres, c'est-à-dire des bourgs ayant une fonction de centralité au sein d'une zone plus large. Pour Guillaume Dhérissard, cette limite des appels à projets refléterait de manière plus large un « *effet pervers* » des aides au développement : celles-ci, du fait de l'exigence manifestée quant à la qualité des dossiers retenus, tendraient à « *accompagner surtout les « vainqueurs », c'est-à-dire les territoires qui avaient les idées avant d'avoir commencé à monter le dossier plutôt que sur la base de la richesse intrinsèque du projet ou de sa nécessité pour le territoire concerné* ». Avec le risque que « *le développement aille au développement* »⁴⁴². Eviter cet effet pervers suppose notamment de remédier au manque d'ingénierie publique, entre autres en matière juridique, dans les espaces ruraux.

Evaluation perfectible et évolutions des dispositifs d'aides

Apparaît de même insuffisante l'évaluation transversale ou sectorielle des dispositifs d'aides et de leur efficacité. Certes, des dispositifs d'évaluation existent et ont été mis en œuvre pour certains types d'aides aux espaces ruraux. Ainsi, par exemple, les Zones de revitalisation rurale ont fait l'objet d'un rapport d'inspection et d'un rapport d'information parlementaire en 2014, et, suite à ces travaux, une réforme de ce dispositif est prévue. La gestion des fonds structurels européens par la France a de même fait l'objet du rapport de la Cour des comptes évoqué ci-dessus. Mais, même lorsqu'elles sont effectuées, ces évaluations restent dans beaucoup de domaines irrégulières, avec le risque que « *l'absence de revue régulière des interventions (mène) à la création d'écosystèmes d'aides dont la remise en cause est rendue plus difficile* »⁴⁴³.

Les instruments utilisés apparaissent par ailleurs souvent perfectibles. Le rapport de la Cour des comptes relatif à *La gestion des fonds structurels européens* relève ainsi que, si la France a mis en place pour la programmation 2007-2013 une démarche d'évaluation de l'impact des crédits, le nombre élevé des indicateurs de résultats par rapport aux autres États membres de l'Union européenne, rendait difficile la lecture pouvant être faite de l'exécution de la programmation. A titre d'exemple, les indicateurs relatifs aux crédits du FSE étaient au nombre de 24, et, quant à ceux du FEDER, « *aux 41 indicateurs européens, se superposent, du fait de la gestion assurée par la France, deux strates d'indicateurs nationaux et une strate d'indicateurs locaux* »⁴⁴⁴. Enfin, le suivi de ces indicateurs est souvent formel et il ne donne pas nécessairement lieu à une révision de la programmation ni *a fortiori* des dispositifs eux-mêmes.

L'équilibre à trouver en la matière est toutefois délicat. Certes, les aides doivent pouvoir évoluer et leur périmètre d'intervention être revu si leur efficacité s'avère trop faible ou

441 Audition de Marc-Etienne Pinauld devant la section de l'Aménagement durable des territoires, le 20 mai 2015.

442 Entretien de Guillaume Dhérissard, directeur de Sol & Civilisation, avec le rapporteur le 26 mai 2015.

443 IGF, Rapport *Pour des aides, simples et efficaces au service de la compétitivité*, op. cit., p. 5.

444 Cour des comptes, *rapport public annuel 2015*, « La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer », p. 295 et 296.

à l'inverse si elles ont pleinement atteint leur objectif et que la situation des territoires concernés s'est considérablement améliorée. Une certaine prudence apparaît en la matière souhaitable : le développement territorial est un processus cumulatif relativement lent, une « affaire de longue haleine », et ce notamment dans des espaces ruraux où les acteurs disposent de moyens souvent limités. **Pour que les acteurs de terrain connaissent un dispositif de développement local et puissent en faire usage, il est nécessaire que celui-ci ait une stabilité suffisante** : des modifications fréquentes de ses modalités, des publics cible ou de son périmètre risqueraient d'aggraver la faible lisibilité et la complexité des aides déjà évoquées *supra* et de constituer *in fine* un frein au développement. C'est d'autant plus vrai que les entreprises et, de manière plus générale, les acteurs qui concourent au dynamisme économique des espaces ruraux, conçoivent leur activité et son développement de manière pluriannuelle, ce qui suppose de pouvoir prendre en compte l'impact des aides et des interventions publiques sur plusieurs années. Guy Vasseur, président de l'APCA, évoquait à cet égard les évolutions récentes des dispositifs de soutien introduites dans le cadre de la Politique agricole commune. Il soulignait que celles-ci lui semblaient constituer « *un grand pas en avant dans la complexification* »⁴⁴⁵, alors même que le commissaire européen à l'agriculture parle de simplification. Se prononcer sur la PAC et sur le contenu de ces évolutions n'est pas l'objet de ce rapport. Tout au plus peut-on relever que, de manière générale, faire évoluer un dispositif est en soi une complication pour ceux qui le connaissent, ce qui suppose d'étayer par des évaluations approfondies les évolutions et de faire preuve de prudence en la matière.

Nouvelles mesures et question des moyens financiers

Des réformes importantes concernant le monde rural ont été annoncées et/ou sont en cours, le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 ayant prévu trois priorités assorties notamment d'un ensemble de 46 mesures suite aux Assises de la Ruralité⁴⁴⁶, et le Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015 de Vesoul, présidé par le Président de la République, 21 nouvelles mesures⁴⁴⁷.

Nombre de ces mesures annoncées ou en cours de réalisation ont été décrites et analysées dans le cadre de ce rapport et un relevé synthétique de la totalité d'entre elles figure en annexe. Une partie d'entre elles modifie des dispositifs existants (par exemple le nombre de communes concernées par le zonage en ZRR), d'autres prévoient l'ajout de nouvelles aides (contrats de restructuration des pôles touristiques territoriaux⁴⁴⁸, programme AIDER⁴⁴⁹, contrats de réciprocité ville-campagne⁴⁵⁰, fonds national pour les opérateurs de service public⁴⁵¹, entre autres). Bon nombre d'entre elles semblent sur le principe intéressantes - il est par exemple souhaitable d'accroître le nombre des maisons de santé en zones rurales (mesure 2), ou de former 700 médecins volontaires correspondants du SAMU (mesure 3), ou encore « *d'engager une nouvelle vague de suppressions et d'allègements de normes* » (mesure 18). Mais dans la plupart des cas, la mise en œuvre de ces mesures n'est pas achevée et il est de ce fait trop tôt pour se prononcer sur leur apport réel.

445 Audition de Guy Vasseur devant la section ADT du CESE, le 13 mai 2015.

446 Site Internet du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_ciet_vfinal.pdf

447 Cf. : <http://cget.gouv.fr/actualites/21-nouvelles-mesures-gouvernementales-ruralites>

448 Mesure 29 issue des Assises de la Ruralité, mars 2015.

449 Mesure 37 issue des Assises de la Ruralité, mars 2015.

450 Mesure 44 issue des Assises de la Ruralité, mars 2015.

451 Mesure 7 issue des Assises de la Ruralité, mars 2015.

Surtout, l'essentiel dépendra de la capacité de l'État, dans un contexte de restriction budgétaire, à dégager les moyens nécessaires pour assurer aux dates prévues et dans la durée le financement et la mise en œuvre effective de ces mesures. L'État y parviendra-t-il sans faire financer très largement ces mesures par d'autres acteurs, et au premier chef par des collectivités territoriales qui vont voir elles-mêmes leurs moyens financiers se réduire ? Et la baisse des moyens des collectivités territoriales, et notamment ses effets sur l'investissement, ne viendront-ils pas réduire ou annihiler les effets positifs que cela pourrait engendrer ?

Ingénierie publique et rôle de la commande publique

Afin d'accompagner le montage de projets, les collectivités territoriales doivent disposer ou faire disposer leurs entreprises **d'une ingénierie publique aujourd'hui fragilisée par le retrait progressif des services de l'État dans la plupart des départements et notamment par la suppression** de nombreux postes de fonctionnaires qui apportaient une aide aux petites communes en termes d'ingénierie publique. Comme le notait Guillaume Dhérissard, « *le milieu urbain dispose de moyens financiers lui permettant de se payer ce type d'ingénierie. Une ville moyenne peut encore trouver quelques moyens mais beaucoup de petites villes et d'espaces ruraux ne s'en sortent pas* »⁴⁵². Certains Conseils départementaux, comme par exemple celui de la Sarthe, ont de ce fait été amenés à mettre en place, sur leurs fonds propres, des Sociétés publiques locales (SPL) pour apporter une aide technique les plus petites communes.

La difficulté pour beaucoup d'acteurs locaux de connaître les dispositifs d'aide relevant notamment de la sphère économique se traduit aussi, en particulier en milieu rural, par un appel systématique et en premier recours à « son élu », afin d'obtenir une « aide à l'obtention d'aide ». Beaucoup d'élus ruraux sont ainsi amenés à mener une sorte de « chasse aux aides », repérage qui nécessite de leur part d'y consacrer beaucoup de temps et d'énergie ; et l'obtention de l'aide repose en partie sur la personnalité, le charisme et le réseau que sait créer l'élu local concerné pour monter et porter le projet. Mais choisir de baser son développement sur le seul charisme d'un élu peut représenter un risque **pour un territoire sur le long terme**. Du reste, « *l'enjeu des politiques publiques est de ne pas négliger le rôle des leaders locaux tout en rendant possible le développement dans des zones où ces leaders ne sont pas présents* »⁴⁵³.

D'autres acteurs de proximité tels que les **Comités de bassin d'emploi (CBE)** jouent un rôle central dans le repérage et l'animation de l'économie locale et du marché de l'emploi. Définis par la loi comme un comité « *constitué des élus locaux, des chefs d'entreprise, des représentants des salariés ainsi que des représentants du secteur associatif et de l'économie sociale et solidaire* »⁴⁵⁴, les CBE animent le dialogue social sur un territoire par la concertation et peuvent gérer des dispositifs d'emploi ou d'insertion, conseiller les communes et intercommunalités en matière de stratégie de développement économique, voire, par délégation, exercer les fonctions d'un conseil de développement⁴⁵⁵.

452 Entretien avec le rapporteur de Guillaume Dhérissard, le 26 mai 2015.

453 Entretien de Guillaume Dhérissard avec le rapporteur, le 26 mai 2015.

454 Décret n°2002-790 du 3 mai 2002 relatif aux comités de bassin d'emploi et au comité de liaison des comités de bassin d'emploi.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000590867>

455 *Idem*

Dans ce contexte, le **rôle de la commande publique** est primordial en milieu rural. Celle-ci peut en effet constituer un vecteur important pour maintenir ou stimuler l'activité de l'appareil productif local (agriculture, artisanat ou industrie local), en particulier lorsque la conjoncture économique est difficile. Cela suppose, tout en s'inscrivant dans le Code général des marchés publics, qui prévoit la mise en place d'un appel d'offres obligatoire pour tout marché public passé par une collectivité, d'orienter celui-ci de manière à permettre aux acteurs économiques locaux d'y répondre avec des chances raisonnables d'être retenus. Diverses voies peuvent être utilisées dans le respect de la légalité : un allotissement du marché, qui subdivise celui-ci, peut par exemple permettre à de petites entreprises locales de répondre à telle ou telle fraction du marché, alors qu'elles n'auraient pas nécessairement eu la surface financière et technique nécessaire pour y répondre en totalité. Il est de même le cas échéant possible, selon la nature du marché, de prévoir dans un cahier des charges le recours à telle ou telle essence d'arbres présente sur place, ou à une méthode de production qui est particulièrement bien maîtrisée par certains artisans du territoire, afin de leur faciliter l'accès au marché tout en restant dans un cadre légal. Alain Rousset, président du Conseil régional d'Aquitaine, précisait lors de son audition que sa région veillait ainsi à segmenter les appels d'offres concernant les grands projets de rénovation de lycée par exemple, pour permettre à de petits artisans ou entrepreneurs d'y répondre, là où un projet présenté en bloc n'aurait suscité de réponses que de filiales des grands groupes du bâtiment⁴⁵⁶.

Le rôle essentiel des chambres consulaires

Les Chambres consulaires, de par la loi, se doivent de représenter les entreprises et de participer au développement des territoires.

À côté de leurs missions régaliennes confiées par l'État, les chambres consulaires jouent un rôle important d'aide au développement économique des espaces ruraux. Ces organismes rassemblent des corps de métiers (agriculteurs, artisans, chefs d'entreprises industrielles ou de services) sur un territoire afin de favoriser l'installation de nouveaux arrivants de ces corps de métiers dans les territoires, le développement de leurs activités, de leur apporter des services et de contribuer à remédier aux problèmes qu'ils rencontrent. Elles assurent ainsi une **fonction essentielle dans la promotion du dynamisme économique des espaces ruraux, le développement local et l'aménagement du territoire**.

Dans les espaces ruraux, où les entreprises implantées sont, plus encore qu'ailleurs, très majoritairement constituées de très petites entreprises, PME et TPE, ce rôle des chambres consulaires est particulièrement important. Elles contribuent en effet à favoriser la coopération entre professionnels dans ces espaces, à les faire communiquer et, *in fine*, travailler ensemble. Elles véhiculent ainsi une certaine idée de la **coopération rurale**, de la **solidarité** et de la **proximité avec les acteurs du territoire**.

Les Chambres consulaires disposent pour ce faire d'un réseau qui comprend un ancrage territorial fort, à un triple niveau national, régional et départemental.

Le réseau des Chambres de commerce et d'industrie comprend ainsi, en 2014, 135 chambres territoriales (dont 6 CCI départementales d'Île-de-France, ainsi que 6 collectivités d'Outre-mer et de Nouvelle Calédonie), 27 chambres régionales, dont 5 CCI de région des DOM, ainsi que CCI France, interlocutrice du réseau consulaire auprès des pouvoirs publics français et européens, des instances internationales et des grands

⁴⁵⁶ Audition d'Alain Rousset par la section ADT du CESE, le 9 juin 2015.

partenaires publics ou privés. Elles gèrent les CFE et l'accueil des créateurs-repreneurs, l'appui aux entreprises, notamment à l'aide internationale. Elles sont aussi impliquées dans la plupart des pôles de compétitivité et des *clusters*.

Le réseau des Chambres d'agriculture dispose de même d'une implantation à un triple niveau national (Assemblée permanente des Chambres d'agriculture – APCA), régional et départemental. Le réseau départemental joue notamment un rôle de présence et d'ancrage au plus près du terrain, essentiel pour les territoires ruraux. Guy Vasseur, président de l'APCA, soulignait en audition que les chambres d'agriculture disposent pour ce faire de 400 antennes sur le territoire. Ce réseau de terrain est constitué de conseillers, techniciens ou ingénieurs qui travaillent en équipe, parfois pluridisciplinaires, dont le cœur de métier est bien entendu d'accompagner les agriculteurs, mais « *d'abord des agriculteurs qui sont en groupe* », car cela favorise les échanges de bonnes pratiques, le partenariat, les transferts rapides de l'innovation.

Le réseau des Chambres des métiers et de l'artisanat bénéficie pour sa part d'un réseau comprenant l'Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), établissement public national fédérateur des Chambres de métiers et de l'artisanat composé des présidents des Chambres des métiers représentant les régions, les départements et les sections (CMAR, CRMA et CMA). Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, notait en audition l'importance de cette proximité, qui permet aux agents des chambres de « *se déplacer dans les entreprises, non seulement pour favoriser la création ou la reprise d'entreprises, mais pour les accompagner dans leur développement, leur apporter aides et conseils pour monter en compétences et amener ces entreprises artisanales à travailler en regroupement d'entreprises quand cela est nécessaire pour répondre aux marchés* ». Les CMA reçoivent ainsi un très large public composé de chefs d'entreprises, conjoints, collaborateurs, jeunes, créateurs et repreneurs d'entreprises.

Administrés par des élus qui sont eux-mêmes chefs d'entreprise, les chambres consulaires sont donc, dans leur champ professionnel respectif, les partenaires incontournables des entreprises dont elles sont les interlocuteurs. Elles mettent en œuvre des missions d'accompagnement couvrant les diverses étapes de la vie de l'entreprise, de la détection et l'affirmation d'une vocation à la transmission d'entreprise.

Ces divers publics bénéficient de conseils, d'études et d'actions économiques, notamment sur les aspects juridiques et relatifs aux formalités administratives, sur le montage des dossiers d'aide, dans une logique d'ingénierie, etc.

Les trois grandes catégories de Chambres consulaires jouent aussi un rôle essentiel en matière **d'apprentissage et de formation**.

À titre d'exemple, le réseau des CCI gère 500 établissements de formation, 120 écoles (écoles supérieures de commerce et écoles d'ingénieurs), 145 Centres de formation d'apprentis (CFA) et contribue ainsi à la formation de 600 000 jeunes et adultes formés par an, dont 100 000 étudiants et 100 000 apprentis.

Les Chambres des métiers et de l'artisanat disposent pour leur part d'un réseau de formation qui innerve très finement le territoire. Selon Jean-Patrick Farrugia, directeur de la formation et de l'emploi de l'APCMA, il existe un Centre de formation d'apprentis (CFA) dans chaque département et plus de 250 000 jeunes sont accueillis par an, dont 150 000 en apprentissage dans les entreprises artisanales et un peu plus de 100 000 en formation dans les

Chambres des métiers⁴⁵⁷. Les Chambres reçoivent pour leur part plus de 100 000 personnes en formation continue. Elles proposent ainsi aux artisans déjà installés qui le souhaitent une gamme complète de formations de perfectionnement telles que. CTM, Brevet technique des métiers (BTM), Brevet de maîtrise (BM), entre autres, qui peuvent être couronnées par des diplômes de l'Éducation nationale ou par des titres du secteur des métiers. Ces formations sont aussi, notamment s'agissant des formations de niveau IV (BM, BTM), ouvertes aux salariés, auxquels elles permettent d'acquérir une qualification professionnelle.

Les Chambres d'agriculture gèrent 155 organismes de formation continue (Chambres d'agriculture, GDA, centres d'élevage, etc.), répartis sur l'ensemble du territoire et en particulier dans les espaces ruraux, où sont réalisées « plus de 40 % des formations de perfectionnement des chefs d'exploitation agricole », mais aussi 4 centres de formation d'apprentis, « avec la participation à de nombreuses licences professionnelles », et 2 formations d'ingénieurs, dont une en partenariat⁴⁵⁸.

Les technologies de l'information et de la communication sont largement utilisées dans ce cadre. Il devient ainsi possible d'accéder à distance aux formations continues dispensées par les formations de perfectionnement des Chambres des métiers et de l'artisanat. Les grandes écoles de management ou d'ingénieurs, mais aussi des écoles spécialisées ou des centres de formation continue des CCI développent des MOOCS pour répondre aux nouvelles attentes des apprenants et des entreprises.

Ces diverses possibilités de formation, qui vont du CAP au bac + 5, jouent un rôle essentiel pour favoriser un accès plus diversifié à la formation et à l'enseignement supérieur dans les espaces ruraux, où, comme cela a déjà été évoqué, l'offre de formation de proximité après le collège est souvent très limitée. Certaines de ces formations, notamment *via* l'apprentissage, proposent par ailleurs des voies de qualification et d'épanouissement professionnel à des jeunes auxquels le système de formation générale n'est pas nécessairement adapté, avec la possibilité s'ils le souhaitent de passerelles ultérieures qui leur permettront de poursuivre leur cursus.

Les CCI assurent également la gestion, entre autres, de 152 ports maritimes et intérieurs, ainsi que de 68 aéroports qui jouent un rôle important pour l'accessibilité longue distance et le développement économique de nombreux territoires ruraux ne disposant pas à proximité d'une gare TGV. Elles gèrent en outre des zones d'activités, des centres de congrès, des pépinières et des incubateurs d'entreprises.

Les Chambres consulaires participent par ailleurs à la concertation animée par les Conseils régionaux visant à élaborer les Schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui rassemblent également les collectivités et intercommunalités. Guy Vasseur notait à cet égard la nécessité d'une certaine proximité des chambres consulaires avec les régions, et rappelait la signature avec le président de l'association des régions de France, Alain Rousset, d'une charte d'engagement, à la fois des Chambres d'agriculture et des Conseils régionaux, ce même si l'APCA n'a pas de pouvoir sur l'ensemble des Chambres régionales, pas plus du reste que l'ARF sur l'ensemble des régions.

Les chambres consulaires ont aussi progressivement mis en place, tout en conservant chacune leurs métiers et leur positionnement, des actions qui leur permettent de coopérer

⁴⁵⁷ Entretien de Jean-Patrick Farrugia, directeur de la formation et de l'emploi de l'APCMA, avec Claire Guichet, rapporteure de l'avis sur *Le logement autonome des jeunes* (novembre 2012).

⁴⁵⁸ Site des chambres d'agriculture.

pour travailler ensemble, de manière plus efficace, au développement des zones rurales. Cette coopération est le cas échéant favorisée par la cohabitation de plusieurs chambres au sein d'un même bâtiment, ce qui, outre quelques économies de frais de structures, peut favoriser les liens et des échanges informels. Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, l'affirme : « nous avons en département une maison d'économie où se trouvent, dans le même bâtiment, et sans avoir fusionné : Chambre de commerce, Chambre de métiers, Chambre d'agriculture, Crédit Agricole Centre France, les services connexes de l'agriculture, y compris les comptables. Cela facilite beaucoup les choses »⁴⁵⁹. Guy Vasseur donnait en audition plusieurs exemples dans le Loir-et-Cher de ces coopérations entre Chambres consulaires pouvant le cas échéant déboucher sur des partenariats locaux et territoriaux plus vastes. Ainsi, la Chambre d'agriculture du Loir-et-Cher a mis en relation des viticulteurs soucieux d'obtenir un appui technique sur l'exportation avec la CCI du département, qui bénéficie d'un savoir-faire en la matière, et a quant à elle assuré une formation aux langues ; ce partenariat a aussi été l'occasion de mettre une banque autour de la table afin d'aider au financement du projet et le conseil départemental s'est joint à cette démarche. A de même été créé, de manière conjointe entre la chambre d'agriculture et la chambre des métiers du Loir-et-Cher, un *drive* fermier et artisan. Un pôle agroalimentaire est par ailleurs en cours de développement avec le concours de la chambre de commerce, du Conseil départemental, d'une communauté de communes et de la Chambre d'agriculture.

Guy Vasseur indiquait toutefois en audition qu'il craignait de devoir se retirer de ce pôle agroalimentaire du fait de la diminution de moyens à laquelle les chambres sont confrontées depuis quelques années⁴⁶⁰. De manière plus générale, plusieurs des représentants des organismes consulaires entendus pour l'élaboration de ce rapport, et notamment Guy Vasseur, président de l'APCA, et Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse, ont souligné que « les corps consulaires, et au-delà les corps intermédiaires, sont en danger », alors que le tissu économique rural et l'économie de proximité en ont un besoin vital. Ont été notamment pointées à ce titre la menace que fait peser sur les Chambres consulaires la réduction de leurs moyens financiers⁴⁶¹. En outre, il convient d'éviter les doublons avec les autres structures de développement local et de travailler davantage ensemble plutôt qu'en concurrence.

Comment tirer le meilleur parti de la loi NOTRe pour le développement économique de la ruralité ?

La nouvelle carte des régions

En augmentant la taille de certaines régions, le nouveau découpage atténue sur le plan statistique, par des effets de moyenne, les différences qui pouvaient exister précédemment aussi bien au niveau démographique qu'au niveau économique ; à titre d'exemple les anciennes régions ayant des populations âgées comme le Poitou-Charentes ou le Limousin se fondent dans une moyenne nationale en fusionnant avec l'Aquitaine.

⁴⁵⁹ Audition de Francis Mathieu par la section ADT du CESE, le 13 mai 2015.

⁴⁶⁰ Audition de Guy Vasseur par la section ADT du CESE, le 13 mai 2015.

⁴⁶¹ Audition de Francis Mathieu par la section ADT du CESE, le 13 mai 2015.

De même, compte tenu des écarts économiques initiaux entre les régions qui se regroupent, le PIB par habitant de ces nouveaux ensembles se situe davantage dans la moyenne nationale.

C'est également vrai en matière de revenu médian et de taux de pauvreté : ainsi, l'Alsace a un niveau de vie médian relativement élevé et un taux de pauvreté faible, tandis que la Champagne-Ardenne et la Lorraine ont des niveaux de vie médian un peu inférieurs à la moyenne et des taux de pauvreté plus élevés. « Or, selon les données 2012, la fusion de ces trois régions conduirait à un taux de pauvreté et un niveau de vie médian très proche de la moyenne métropolitaine »⁴⁶².

De ce constat découle plusieurs conclusions : tout d'abord du point de vue de la mesure des réalités, il est essentiel que, malgré la constitution de ces nouvelles régions élargies, un suivi statistique soit effectué continuant de prendre en compte, outre la nouvelle région ainsi créée, les anciennes régions qui la constituent quand il y a eu modification du périmètre régional sans quoi le risque serait grand de se contenter de cet effet de moyenne sans savoir si les réalités de ces territoires s'en sont trouvées modifiées.

Le pari effectué avec la création de ces grandes régions – et, à un échelon inférieur, de grandes intercommunalités regroupant notamment des communes urbaines et rurales – est sans doute que, à l'occasion de ces regroupements, les territoires en situation relativement favorable joueront un rôle de locomotive et tireront vers le haut ceux en situation plus défavorable – et *in fine*, l'ensemble. Mais seule la poursuite de mesures statistiques sur les anciens périmètres permettra de vérifier que ce n'est pas l'inverse qui se passe et que les territoires en situation favorable ne « siphonnent » pas, par exemple en termes d'emploi public ou d'activité économique – les territoires moins favorisés avec lesquels ils auront ainsi été fusionnés.

En outre, certains départements ont des liens économiques (déplacement domicile-travail) ou financiers (liens d'actionariat) plus forts avec une autre région que celle à laquelle ils appartiennent. France Stratégie dénombre 16 départements dans ce cas⁴⁶³. Par ailleurs, d'autres apparaissent relativement isolés, n'entretenant des liens économiques ou financiers forts, ni avec leur région, ni avec d'autres.

Ces divers éléments devraient être pris en considération tant au niveau national que par les élus des nouvelles grandes régions afin de ne pas courir le risque que soient marginalisées les parties plus fragiles de leur territoire.

La loi NOTRe ou la volonté de clarification des compétences

La clause générale de compétence est supprimée tant pour les régions que pour les départements.

La loi NOTRe du 7 août 2015 confirme la montée en puissance économique des intercommunalités et surtout des régions : « *La Région est la collectivité territoriale responsable sur son territoire de la définition des orientations en matière de développement économique* » (Article 2).

⁴⁶² Source : INSEE Première n°1552, p. 4.

⁴⁶³ Aisne, Cantal, Deux-Sèvres, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hautes-Pyrénées, Nièvre, Oise, Orne, Pyrénées-Atlantiques, Saône-et-Loire, Sarthe, Territoire de Belfort, Vaucluse.

La Région sera notamment responsable de la politique de soutien aux entreprises, entre autres aux PME, TPE et aux entreprises de taille intermédiaire.

La Région seule responsable de la stratégie économique

Une des principales missions de la région dans le cadre de la loi NOTRe est d'élaborer et de présenter un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans. D'ores et déjà, la région Bretagne a adopté son SRDEII. Quant à l'Alsace, elle travaille sur son schéma depuis le 10 juillet 2014 (sous la présidence de Gilbert Meyer). L'élaboration du SRDEII Alsace s'appuie sur une étude dynamique et approfondie de la situation économique alsacienne, incluant une analyse des forces et des faiblesses du territoire face aux mutations auxquelles il se trouve confronté. Cette analyse a permis de faire émerger des enjeux clés pour le développement économique du territoire. Plus de 200 entreprises alsaciennes de taille et de secteurs divers ont déjà apporté leur contribution à ce schéma en cours d'adoption.

La Région et l'aménagement durable des territoires

Dans son article 6, la loi NOTRe prévoit la création d'un Schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT). Il est conçu pour devenir le document central de planification des orientations stratégiques des régions en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, de lutte contre le dérèglement climatique, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de logement et de gestion des déchets.

Ainsi, la vocation économique des régions apparaît renforcée dans la loi NOTRe : non seulement la région a une vocation stratégique en matière économique (SRDEII et SRADDT), mais elle est également opérationnelle en intervenant concrètement dans l'aide aux entreprises et elle peut conventionner avec les EPCI dans ce domaine.

La Région est-elle vraiment exclusive en matière économique ?

La loi NOTRe, en supprimant la clause de compétence générale, élimine certes la concurrence et la surenchère entre collectivités en matière économique ; cependant la loi n'a pas tranché les compétences en matière touristique.

Le tourisme

L'article 28 de la loi du 7 août 2015 précise que : « *les compétences en matière de culture, de sport et de tourisme sont partagées entre les communes, départements et les régions* ».

Il n'est nul besoin d'insister sur l'impact économique du tourisme tant au niveau national qu'au niveau local. À titre d'exemple, le chiffre d'affaires du tourisme dans le département de la Vienne représentait 800 M€ en 2014, soit près de 9 % des richesses produites dans le département.

Il apparaît que le développement touristique n'est pas le fruit d'un schéma régional mais plutôt la résultante d'initiatives locales, soit privées, soit publiques, qui contribuent au développement économique de zones souvent éloignées de pôles économiques puissants : ceci se vérifie aussi bien dans des territoires maritimes que dans des territoires ruraux.

La solidarité territoriale

L'article 24 de la loi NOTRe précise que : « *le département peut, pour des raisons de solidarité territoriale et lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, contribuer au*

financement d'opérations de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par des communes ou des EPCI à fiscalité propre » (article L1111 .10 du CGCT).

Contrairement à ce que certains ont pu considérer, à savoir que la compétence économique des départements était ainsi de retour dans la loi NOTRe, il faut plutôt admettre qu'il y a là une volonté du législateur d'être pragmatique en faveur du maintien du commerce de proximité en zone rurale.

La vision européenne des territoires

Dans un avis de 2013, le Comité économique et social européen précise : « *Les Régions (européennes) comprennent à la fois des zones dynamiques et des zones problématiques, il est difficile de parvenir à un équilibre entre la cohérence politique et la cohésion territoriale (...) il y a donc lieu de développer une perspective politique fondée sur la coopération entre régions, un partenariat avec les acteurs territoriaux* »⁴⁶⁴.

Il n'est pas certain que, dans le cadre des nouvelles régions françaises, la coopération aille de soi !

Paradoxalement, ce seront sans doute les départements, inquiets de leur avenir, qui rechercheront ces coopérations.

Le Code du Tourisme, dans son article L. 132-2, prévoit que « *plusieurs départements peuvent s'associer pour conduire leurs actions touristiques au sein d'un comité du tourisme commun* ».

Certains élus vont beaucoup plus loin en envisageant la fusion de certains départements entre eux.

Conclusion

Les espaces ruraux connaissent des situations très diverses, qui tiennent notamment au caractère englobant de la notion : son champ peut en effet aller, selon les acceptions retenues, des espaces ruraux isolés et très peu denses à des communes de densité moyenne situées à proximité voire en périphérie des grandes villes et marquées par des trajets domicile-travail qui concernent une grande part de leur population active.

La grande majorité des campagnes connaît aujourd'hui une reprise de l'augmentation de sa population plus ou moins marquée, même si des communes rurales continuent de perdre des habitants. Une partie de ces arrivées, comme dans les années soixante-dix, résulte d'un mouvement d'étalement et de périurbanisation, des personnes qui travaillent en ville venant résider dans le rural en raison d'un foncier moins cher, du cadre de vie et souvent de l'attrait représenté par une maison avec jardin. Mais depuis les années 1990, cela s'accompagne d'un autre type de migrations, avec des arrivées notamment de retraités, mais aussi d'actifs qui font le choix de s'installer dans le rural parfois isolé, certains d'entre eux créant une activité sur place. Cet apport constitue pour ces territoires l'un des ressorts potentiels de leur développement.

⁴⁶⁴ Avis du CES européen, *Vers un développement territorial plus équilibré dans l'UE*, rapporteur : M. Stafan Nilsson.

L'économie des espaces ruraux, beaucoup plus que celle des grandes villes, comporte une part importante d'activités productives : l'agriculture reste ainsi un acteur essentiel des campagnes, valorisant des sols agricoles qui représentent 51 % du territoire. L'industrie, avec notamment l'agroalimentaire, y demeure un secteur important (les ouvriers forment la première catégorie socioprofessionnelle dans les espaces ruraux, devant les employés), même si elle y a dans de très nombreux cas beaucoup souffert de la crise. Les entreprises artisanales y sont de même souvent bien représentées. Les activités résidentielles constituent pour autant la première source d'activités et d'emploi dans les espaces ruraux. Elle est liée aux revenus qu'ils captent, du fait de leurs atouts paysagers ou de cadre de vie, *via* l'apport des revenus de personnes qui habitent ces territoires mais n'y travaillent pas, viennent y passer leur retraite ou s'adonner au tourisme. Des espaces ruraux, notamment industriels, figurent ainsi parmi les territoires de France métropolitaine les plus éprouvés par la crise, tandis que d'autres, notamment en raison de leur forte attractivité résidentielle, sont au nombre de ceux qui en ont le moins pâti. Pour autant, alors que beaucoup de communes rurales sont spécialisées, soit dans l'économie productive, soit dans le tourisme, bénéficient sans doute de la plus grande résilience à long terme celles qui allient les deux. Pour les espaces ruraux situés à proximité des villes, développer des activités économiques fondées sur leurs ressources importe pour éviter de se voir transformés en cités dortoirs.

Les relations entre villes et campagnes, essentielles du fait notamment de la hausse de la mobilité quotidienne domicile-travail, périodique et au cours de la vie, se traduisent, plus qu'autrefois, par une communauté de destins entre grandes villes et espaces ruraux. Certes, il est des espaces ruraux qui se portent relativement bien, notamment en termes d'emploi, dans des départements ou des régions qui vont mal et réciproquement. Mais l'attractivité de leur environnement rural est un outil que certaines métropoles s'efforcent de valoriser dans la compétition entre grandes villes à l'échelle nationale et internationale, et nombre de communes rurales tirent profit sur le plan économique du dynamisme de grandes villes voisines, ne serait-ce qu'en accueillant leurs résidents pour des activités de loisirs ou touristiques.

Quels peuvent être alors les atouts des territoires ruraux ? Ils sont avant tout divers, dépendant de leurs caractéristiques particulières, de la région où ils sont implantés, de leur profil économique (les types d'agriculture, les secteurs industriels ou les segments de l'offre touristique et leur importance respective, ainsi que la situation de l'emploi, variant par exemple notablement selon les terroirs). Un diagnostic territorial approfondi et partagé est dès lors indispensable pour définir une stratégie de développement durable adaptée à l'espace rural concerné.

Les ressources naturelles dont ils disposent, notamment en matière agricoles, peuvent, si elles sont bien exploitées, offrir un avantage non négligeable face à la nécessité de répondre au défi alimentaire mondial ou de rechercher une alternative durable au carbone fossile. Une grande partie des territoires les plus innovants en France en matière d'énergies nouvelles (biomasse, méthanisation, solaire, recherche de l'autosuffisance énergétique, etc.) sont du reste ruraux. La qualité de leur cadre de vie est un autre avantage majeur, sans doute insuffisamment valorisé, celui-ci pouvant être sous certaines conditions mis à profit pour attirer, non seulement des retraités ou des touristes, mais aussi des entreprises, des actifs et notamment des cadres, qui y accordent une importance croissante pour choisir leur lieu de vie et/ou d'activité professionnelle. La proximité, la connaissance mutuelle entre les acteurs, la confiance et la mutualisation qu'elle peut favoriser, sont un autre avantage potentiel

qu'un territoire comme la Vendée, par exemple, a su mettre à profit pour développer un tissu d'activités notamment industrielles dynamiques.

D'autres facteurs sont à cet égard essentiels : l'accessibilité physique, à longue distance, pour les entreprises, mais aussi de proximité, pour les ménages ; l'accessibilité numérique, avec la 3 G et la 4 G, aujourd'hui souvent lacunaire dans beaucoup de territoires ruraux, hormis parfois au centre du bourg. Il importe que l'accélération du plan d'équipement annoncé par les pouvoirs publics permette d'y remédier. La qualité des services, et notamment l'accès aux commerces de proximité, aux écoles et aux soins, est un autre enjeu, d'autant plus important dans l'espace rural que la proportion de personnes âgées est supérieure à la moyenne. Or, avec le grand âge, ceux-ci verront à la fois leurs capacités de déplacement se réduire et leurs besoins de soin de proximité s'accroître. Pour les familles, le temps d'accès aux écoles et à des structures de garde d'enfant importe aussi. La situation des espaces ruraux est à cet égard contrastée : la différence en termes de temps d'accès entre bassins de vie peu denses et bassins de vie urbains, relativement faible pour les équipements de proximité, se creuse quand on monte dans la gamme des équipements, en particulier pour ceux de la gamme supérieure et pour les territoires ruraux isolés et enclavés.

L'existence de dispositifs favorisant la recherche en milieu rural, grappes d'entreprises, clusters, plates-formes technologiques, etc. est un élément fort d'attractivité. Le portage des PME à l'exportation par des collectivités territoriales ou par de grands groupes peut jouer un rôle important à cet égard, même si les critères mis en œuvre pour apprécier l'efficacité de la recherche, tel que le nombre de brevets déposés par une entreprise, favorisent les grandes entreprises par un effet de taille, même si les petites entreprises rurales sont souvent innovantes.

Un grand nombre de dispositifs d'aides (près de 6 000 selon la synthèse du Conseil national des services publics du 11 février 2015⁴⁶⁵) aux niveaux de l'Union européenne, de l'État et surtout des collectivités territoriales visent à favoriser le développement des entreprises, notamment en milieu rural. Cette multiplicité des aides nuit à leur lisibilité et les bénéficiaires potentiels peinent d'autant plus à les identifier qu'elles sont souvent évolutives. Cela plaide pour leur simplification et pour une réduction de leur nombre. Cela rend par ailleurs indispensables la coopération et la coordination entre les acteurs, afin d'éviter que ces aides multiples, d'un montant souvent relativement faible, ne débouchent sur un saupoudrage insuffisant pour impulser le développement. Faible lisibilité et conditions d'octroi parfois trop restrictives engendrent par ailleurs une sous-utilisation regrettable de certaines aides européennes, nationales ou régionales, tandis que des délais d'obtention trop longs favorisent les opérateurs disposant d'une trésorerie suffisante au détriment des petites structures et entreprises rurales, alors que celles-ci en auraient pourtant souvent grand besoin. L'évaluation des aides, nécessaire, apparaît de même perfectible.

Des réformes importantes concernant le monde rural ont été annoncées et/ou sont en cours : le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a ainsi défini trois priorités assorties notamment de 46 mesures, et celui du 14 septembre 2015, 21 mesures supplémentaires. Plusieurs de ces mesures ont été présentées dans le cadre de ce rapport et certaines (augmentation du nombre des maisons de santé en zones rurales ou formation de 700 médecins volontaires correspondants du SAMU, par exemple) semblent aller dans le bon sens. Toutefois, la mise en œuvre de ces mesures n'étant dans la plupart des cas pas

⁴⁶⁵ Synthèse du Conseil national des services publics, services du Premier ministre (11 février 2015).

achevée, il est trop tôt pour se prononcer sur leur apport réel. Surtout, l'essentiel dépendra de la capacité de l'État, dans un contexte de restriction budgétaire, à dégager les moyens financiers nécessaires pour assurer leur financement. L'État y parviendra-t-il sans les faire financer largement par d'autres, et notamment par les collectivités territoriales qui voient elles-mêmes leurs moyens financiers se réduire ? Et la baisse des moyens financiers des collectivités territoriales, et notamment ses effets sur l'investissement, ne viendront-ils pas percuter les effets positifs que cela pourrait engendrer ?

L'ingénierie publique et notamment l'appui des services de l'État, apportait une aide précieuse aux petites communes rurales dans leur politique de développement. La RGPP l'a fragilisée, amenant des conseils départementaux à étoffer des Sociétés publiques locales (SPL) pour fournir une aide technique à celles-ci. Les élus de terrain sont un autre recours, notamment pour la recherche d'aides. D'autres acteurs de proximité, tels les Comités de bassins d'emploi, jouent un rôle central dans le repérage et l'animation de l'économie locale et du marché de l'emploi. La commande publique est un vecteur possible de stimulation de l'activité de l'appareil productif local, l'allotissement des marchés publics, notamment, permettant à de petites entreprises locales de répondre à une fraction du marché.

Outre leurs missions régaliennes, les chambres consulaires, qui rassemblent des corps de métiers (agriculteurs, artisans, chefs d'entreprise industrielles ou de services) sur un territoire, jouent un rôle important pour favoriser l'installation de nouveaux arrivants de ces corps de métiers dans les espaces ruraux, l'essor de leurs activités, leur apporter des services et contribuer à remédier aux problèmes qu'ils rencontrent. Elles assurent ainsi une fonction essentielle dans la promotion du dynamisme économique des espaces ruraux, le développement local et l'aménagement du territoire. Elles gèrent aussi, entre autres, des écoles et des centres de formation, qui vont du CAP à bac + 5, favorisant un accès plus diversifié à la formation et à l'enseignement supérieur dans les espaces ruraux, ou des ports et aéroports de proximité, importants pour la desserte notamment économique des territoires ruraux. La réduction de leurs moyens financiers fait toutefois peser une menace sur ces actions. Il convient en outre d'éviter les doublons avec les autres structures de développement local et de travailler davantage ensemble.

La loi NOTRe marque une volonté de clarifier le partage des compétences des collectivités territoriales : la clause de compétence générale est supprimée pour les Régions et pour les Départements. La Région devient seule responsable de la stratégie économique sur son territoire, notamment à travers l'élaboration du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et d'un nouveau Schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), ainsi que *via* l'aide aux entreprises. En matière de tourisme, les compétences restent partagées entre communes, départements et régions. Le département peut par ailleurs, pour des raisons de solidarité territoriale et en cas de défaillance de l'initiative privée, contribuer au financement d'opérations de services marchands nécessaires aux besoins de la population en milieu rural.

Enfin, le pari effectué avec la création de grandes régions par la réforme territoriale - et, à un échelon inférieur, de grandes intercommunalités regroupant notamment des communes urbaines et rurales - est sans doute que, par ces regroupements, les territoires en situation favorable joueront un rôle de locomotive et tireront vers le haut ceux en situation plus défavorable et, *in fine*, l'ensemble. Mais seule la poursuite de mesures statistiques sur les anciens périmètres, dans une logique de suivi et d'évaluation, permettra de vérifier que ce n'est pas l'inverse qui se passe et que les territoires en situation favorable ne « siphonnent »

pas, par exemple en termes d'emploi public ou d'activité économique – les territoires moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés. En outre, certains départements, territoires ou bassins de vie ont des liens notamment économiques (déplacements domicile-travail) plus forts avec une autre région que celle à laquelle ils appartiennent et d'autres apparaissent relativement isolés. Ces éléments devront être pris en considération tant au niveau national que par les élus des nouvelles grandes régions pour ne pas courir le risque que soient marginalisées les parties les plus fragiles ou excentrées de leur territoire.

Les espaces ruraux sont une richesse pour notre pays au même titre que les autres composantes du territoire. Ce rapport montre que des territoires ruraux, même de petite taille, ont su tirer parti de leurs atouts pour promouvoir leur développement, pour peu que les concours nécessaires leur soient apportés, dans une logique de cohésion et de solidarité nationale.

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section de l'aménagement durable des territoires

✓ Président : Jean-Alain MARIOTTI
✓ Vice-présidents : Jacqueline DONEDDU et Paul de VIGUERIE
<input type="checkbox"/> Agriculture
✓ Josiane BÉLIARD
✓ Sylvie SINAY
<input type="checkbox"/> Artisanat
✓ Pierre MARTIN
<input type="checkbox"/> Associations
✓ Jean-Marc ROIRANT
<input type="checkbox"/> CFDT
✓ Monique BOUTRAND
✓ Bruno DUCHEMIN
✓ Michèle NATHAN
<input type="checkbox"/> CFE-CGC
✓ Régis DOS SANTOS
<input type="checkbox"/> CFTC
✓ Bernard IBAL
<input type="checkbox"/> CGT
✓ Jacqueline DONEDDU
<input type="checkbox"/> CGT-FO
✓ Joseph BELLANCA
✓ Brigitte PERROT
<input type="checkbox"/> Coopération
✓ Isabelle ROUDIL
<input type="checkbox"/> Entreprises
✓ Patrick BERNASCONI
✓ Eveline DUHAMEL
✓ André MARCON
✓ Jean-Alain MARIOTTI

<input type="checkbox"/> Environnement et nature ✓ Sébastien GENEST
<input type="checkbox"/> Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse ✓ Claire GUICHET
<input type="checkbox"/> Outre-mer ✓ Marcel OSÉNAT
<input type="checkbox"/> Personnalités qualifiées ✓ Jean-Paul BAILLY ✓ Danièle DUSSAUSSOIS ✓ Jean-Marie GEVEAUX ✓ Dominique RICHARD ✓ Guillaume de RUSSÉ ✓ Ange SANTINI
<input type="checkbox"/> Professions libérales ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE
<input type="checkbox"/> UNAF ✓ Paul de VIGUERIE
<input type="checkbox"/> UNSA ✓ Christine DUPUIS
<input type="checkbox"/> Personnalités associées ✓ Marie CERVETTI ✓ Agnès CLARET de FLEURIEU ✓ Patrick DOUTRELIGNE ✓ Jean-Yves MANO ✓ Oliver MAREMBAUD

Annexe n°2 : liste des personnalités entendues

En vue de parfaire son information, la section a auditionné :

- ✓ **M. Dominique Bussereau**
ancien ministre, président du Conseil général de la Charente-Maritime, président de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- ✓ **M. Alain Rousset**
président du Conseil régional d'Aquitaine, président de l'Association des régions de France (ARF) ;
- ✓ **M. Denis Verdier**
président du groupe de la Coopération du CESE, membre du Bureau de COOP de France ;
- ✓ **M. Marc-Etienne Pinauld**
directeur du développement des capacités des territoires du Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET), et M. Max Barbier, chargé de mission ruralité au CGET ;
- ✓ **Mme Magali Talandier**
maître de conférences à l'Institut de géographie alpine de l'Université Joseph-Fourier (Grenoble 1).

 [Table ronde Chambres consulaires](#)

- ✓ **M. André Marcon, membre du CESE**
président de CCI France ;
- ✓ **M. Guy Vasseur, membre du CESE**
vice-président du CESE, président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- ✓ **M. Francis Mathieu**
président de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Creuse.

Le rapporteur s'est entretenu en particulier avec :

- ✓ **M. Michel Chassang**
président de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) ;
- ✓ **M. Guillaume Dhérissard**
directeur de Sol et Civilisation ;
- ✓ **M. Markus Holzer**
chef d'unité Réseau européen et monitoring à la Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne, et M. Paul Soto, chef d'équipe du point de contact ;
- ✓ **M. Benoit Coquard**
doctorant.

La section a également effectué deux déplacements :

☐ Dans la Vienne, le 1^{er} juillet 2015, où elle notamment rencontré :

- ✓ **M. Yves Bouloux**
maire de Montmorillon, conseiller régional de Poitou-Charentes ;
- ✓ **M. Dominique Clément**
vice-président du Conseil départemental de la Vienne en charge du tourisme et de l'attractivité ;
- ✓ **M. Benoit Coquelet**
vice-président du Conseil départemental de la Vienne en charge des questions économiques ;
- ✓ **M. Michel Bourdier**
directeur du Tourisme du Conseil départemental de la Vienne ;
- ✓ **M. Michel Caud**
directeur de l'Urbanisme, du logement et des nouvelles technologies du Conseil départemental de la Vienne ;
- ✓ **M. Dominique Hummel**
directeur général du Futuroscope ;
- ✓ **Mme Nathalie Guillet**
chargée de mission Europe au Conseil départemental de la Vienne ;
- ✓ **M. Dominique Pluviaud**
directeur général de l'entreprise Marcireau.

Dans le Lot-et-Garonne le 10 septembre 2015 auquel a participé ou au cours duquel ont été rencontrés :

☐ A participé :

- ✓ **Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy**
commissaire générale à l'Égalité des territoires ;

☐ Ont été rencontrées :

- ✓ **M. Denis Conus**
préfet de Lot-et-Garonne ;
- ✓ **M. Pierre Camani**
président du Conseil départemental de Lot-et-Garonne ;
- ✓ **Mme Lucette Lousteau**
députée d'Agen – Nérac
- ✓ **M. Henri Tandonnet**
sénateur, 1^{er} vice-président de l'agglomération d'Agen ;
- ✓ **Bernard Uthurry**
1^{er} vice-président du Conseil régional d'Aquitaine,
- ✓ **Jean Dionis du Séjour**
maire d'Agen, président de l'Agglomération d'Agen ;
- ✓ **Luc Paboef**

- président du CESER d'Aquitaine ;*
- ✓ **M. Jacques Bilrit**
vice-président du Conseil départemental de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Jean Dreuil**
conseiller départemental de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **Mme Françoise Laurent**
conseillère départementale de Lot-et-Garonne.
 - ✓ **M. Alain Brugalières**
vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Alain Bergua**
vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Mesmin Beragnes**
vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Jean-Claude Dartus**
vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Patrick Georgelin**
vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Claude Baldi**
élu de la Chambre de commerce et d'industrie de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Gilles Recours**
directeur général d'Agropole ;
 - ✓ **M. Jacques Ranchère**
secrétaire général de la préfecture de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Gaël Corre**
directeur de cabinet du président du Conseil départemental de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Jacques Anglade**
directeur général des services du Conseil départemental de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Jean-Luc Giordana**
directeur du développement économique, du tourisme et des politiques contractuelles du Conseil départemental de Lot-et-Garonne ;
 - ✓ **M. Denis Solvières**
directeur général des services de l'Agglomération d'Agen.

Annexe n° 3 : synthèse des mesures du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015

Priorité 1 - Garantir à tous l'égalité d'accès aux services

UN ACCES AUX SERVICES DE SANTE PARTOUT EN FRANCE

Mesure 1 - Créer 200 maisons ou pôles de santé supplémentaires en 2015

Mesure 2 - Faciliter l'installation des jeunes médecins

Mesure 3 - Adapter l'organisation des soins aux besoins spécifiques des territoires ruraux

Mesure 4 - Assurer l'accès aux soins dans les territoires les plus isolés

Mesure 5 - Rénover le dialogue entre les élus et les agences régionales de santé

1000 MAISONS DE SERVICES AU PUBLIC POUR MIEUX « RENDRE SERVICE »

Mesure 6 - Ouvrir 1 000 maisons de services au public dès la fin 2016 grâce au partenariat avec La Poste

Mesure 7 - Doubler le financement national des maisons de services au public par la création d'un fonds entre neuf opérateurs de services

Mesure 8 - Encourager les services publics « itinérants »

L'ECOLE EN MILIEU RURAL, UN LIEU DE REUSSITE EDUCATIVE ET CITOYENNE

Mesure 9 - Prolonger jusqu'au 31 décembre 2015, l'opération « Ecoles connectées » et le soutien au raccordement à l'Internet haut débit des écoles les plus isolées

Mesure 10 - Favoriser le regroupement et la mise en réseau des écoles

Mesure 11 - Accompagner en priorité les élus des communes rurales dans leurs projets éducatifs territoriaux

DES PRATIQUES CULTURELLES DIVERSIFIEES AU CŒUR DES RURALITES

Mesure 12 - Promouvoir un aménagement culturel équilibré du territoire

UNE MOBILITE ADAPTEE AUX SPECIFICITES DES TERRITOIRES RURAUX ET PERIURBAINS

Mesure 13 - Elaborer des plans de mobilité rurale, dans le cadre des schémas régionaux de l'intermodalité

Mesure 14 - Assurer les conditions de maintien des petites stations services indépendantes via le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

Mesure 15 - Poursuivre la mise en œuvre du schéma national des véloroutes et voies vertes

LE TELETRAVAIL, UN MOYEN PERTINENT POUR FAVORISER LA PRESENCE D'ACTIFS DANS LES ESPACES RURAUX

Mesure 16 - Elaborer un plan national du déploiement du télétravail, avec les associations d'élus et les partenaires sociaux

LA PROTECTION DES POPULATIONS ET DES BIENS EN MILIEU RURAL POUR ASSURER LA QUALITE DE VIE

Mesure 17 - Développer des conventions de coordination entre les polices municipales, et la police ou la gendarmerie nationales

Mesure 18 - Expérimenter des partenariats avec les acteurs locaux pour renforcer la présence de proximité de la gendarmerie

Mesure 19 - Consolider et promouvoir le volontariat sapeur-pompier

Priorité 2 - Amplifier les capacités de développement des territoires ruraux

ACCES AU NUMERIQUE ET CONNEXION AU TELEPHONE MOBILE, DES IMPERATIFS POUR L'ATTRACTIVITE

Mesure 20 - Accélérer le raccordement au très haut débit des services publics et des entreprises identifiés comme prioritaires par les collectivités

Mesure 21 - Résorber les zones blanches (2G et 3G)

Mesure 22 - Ouvrir un guichet « couverture mobile » pour accompagner les projets locaux

Mesure 23 - Améliorer la couverture mobile à l'intérieur des logements

Mesure 24 - Stimuler le financement participatif pour la médiation numérique

UNE AGRICULTURE LOCALE COMPETITIVE ET RESPECTUEUSE DE L'ENVIRONNEMENT

Mesure 25 - Faciliter la participation des producteurs locaux aux marchés publics pour atteindre 40 % de produits locaux dans la restauration collective d'ici à 2017.

Mesure 26 - Mettre en place des groupements d'intérêt économique et environnemental

Mesure 27 - Soutenir la mise en place des groupements d'intérêt économique et environnemental forestiers

DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT TOURISTIQUE ADAPTES AUX TERRITOIRES RURAUX

Mesure 28 - Renforcer les « pôles d'excellence touristique »

Mesure 29 - Lancer des « contrats de structuration des pôles touristiques territoriaux »

Mesure 30 - Développer la marque Qualité Tourisme™

UN NOUVEAU ZONAGE DE REVITALISATION RURALE

Mesure 31 - Engager la réforme du dispositif des zones de revitalisation rurale

LE LOGEMENT, DES ENJEUX SPECIFIQUES DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Mesure 32 - Traiter plus de 45 000 logements anciens dégradés via le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat en 2015

Mesure 33 - Favoriser l'accès social à la propriété dans 6 000 communes rurales

LA TRANSITION ECOLOGIQUE DES TERRITOIRES RURAUX, VERS LA CROISSANCE VERTE

Mesure 34 - Soutenir les territoires à énergie positive

Mesure 35 - Développer la méthanisation

AIDE A L'ELABORATION ET AU SUIVI DES PROJETS DE TERRITOIRES : L'INGENIERIE PUBLIQUE

Mesure 36 - Elaborer une directive nationale d'orientation relative à l'ingénierie d'État

Mesure 37 - « AIDER » (Appui Interministériel au Développement et à l'Expertise en espace Rural) : un dispositif d'appui pour les projets des élus

LA DIFFUSION DE L'ECONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

Mesure 38 - Lancer un deuxième appel à projets sur les pôles territoriaux de coopération économique

« ENTREPRENDRE AU FEMININ » DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Mesure 39 - Atteindre l'objectif de 40 % de femmes parmi les créateurs d'entreprise en milieu rural

LE COMMERCE ET L'ARTISANAT DE PROXIMITE, LEVIERS DU DYNAMISME DES COMMUNES

Mesure 40 - Simplifier l'accès des commerçants et artisans au fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce

Mesure 41 - Faciliter l'intervention des communes pour la revitalisation commerciale

Priorité 3 - Assurer la mise en réseau des territoires

LE RESEAU DES BOURGS-CENTRES ET DES VILLES MOYENNES POUR L'EQUILIBRE DU TERRITOIRE

Mesure 42 - Engager une démarche partenariale en mobilisant l'ensemble des leviers de développement

LA QUALITE DE L'URBANISME DANS LES TERRITOIRES RURAUX

Mesure 43 - Coproduire avec les élus et les professionnels un urbanisme adapté aux ruralités

VERS DES COOPERATIONS VILLE/CAMPAGNE

Mesure 44 - Expérimenter les premiers contrats de réciprocité « ville-campagne » entre des communes et des intercommunalités volontaires

DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR LES TERRITOIRES DE MONTAGNE

Mesure 45 - Renouveler les axes d'une politique nationale de la montagne

LES ESPACES RURAUX EN OUTRE-MER : UNE NECESSAIRE ADAPTATION DES DISPOSITIFS

Mesure 46 - Assurer un rééquilibrage territorial en faveur des espaces ruraux et de la revitalisation des bourgs-centres

REDUCTION DES ECARTS DE DOTATION INJUSTIFIES ENTRE LES TERRITOIRES

MOBILISATION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-REGION ET DES FONDS EUROPEENS POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL

Annexe n° 4 : synthèse des mesures du Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015

ACCOMPAGNER LES HABITANTS AU QUOTIDIEN

SANTÉ

- Mesure 1 : Signer 1 700 contrats pour favoriser l'installation de jeunes médecins.
- Mesure 2 : Atteindre 1 000 maisons de santé en service d'ici 2017.
- Mesure 3 : Former 700 médecins correspondants du Samu.

NUMÉRIQUE

- Mesure 4 : Engager tous les départements dans le plan France Très Haut Débit (THD).
- Mesure 5 : Mettre en place une couverture 4G sur 22 730 kilomètres de voies ferrées.
- Mesure 6 : Connecter 150 000 foyers supplémentaires au haut débit par satellite à l'horizon 2018.
- Mesure 7 : Mobiliser le réseau de la médiation numérique pour accompagner l'utilisation du numérique en milieu rural.

MOBILITÉ

- Mesure 8 : Créer 100 plates-formes de mobilité dans les bourgs-centres.
- Mesure 9 : Garantir le maintien des stations-service indépendantes qui assurent le maillage territorial de l'offre de carburant.
- Mesure 10 : Installer une borne de recharge électrique tous les 50 kilomètres.

LOGEMENT

- Mesure 11 : Étendre le dispositif PTZ « rural » à toutes les communes de la zone C, soit 30 000 communes qui couvrent 90 % du territoire métropolitain et 40 % de la population.

ACCOMPAGNER LES TERRITOIRES

INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL

- Mesure 12 : Créer un fonds doté d'un milliard d'euros pour soutenir les projets portés par les communes et les intercommunalités.
- Mesure 13 : Élargir le remboursement de la TVA (FCTVA) aux dépenses d'entretien des bâtiments publics des collectivités.
- Mesure 14 : Simplifier les normes comptables applicables aux investissements des communes et intercommunalités.

BOURGS-CENTRES ET VILLES MOYENNES

- Mesure 15 : Mobiliser 300 millions d'euros du fonds de soutien à l'investissement local pour accompagner le développement des bourgs-centres et villes de moins de 50 000 habitants.

DOTATION GLOBALE DE FONCTIONNEMENT

- Mesure 16 : Réformer la dotation globale de fonctionnement pour la rendre plus lisible et plus juste.

ZONAGE DE REVITALISATION RURALE

- Mesure 17 : Mettre en place un nouveau dispositif de zonage de revitalisation rurale (ZRR) plus juste et plus simple.

SIMPLIFICATION DES NORMES

- Mesure 18 : Engager une nouvelle vague de suppressions et d'allègements de normes dès fin 2015.

ÉDUCATION EN MILIEU RURAL

- Mesure 19 : Atteindre 100 % des écoles rurales couvertes par un projet éducatif territorial et faciliter le développement des activités périscolaires.
- Mesure 20 : Développer des « conventions ruralité » pour une école rurale de qualité.

SERVICES PUBLICS

- Mesure 21 : Assurer davantage de cohérence dans les évolutions des réseaux de services publics dans les territoires.

Annexe n° 5 : table des sigles

ACERP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
AFR	Aide à finalité régionale
AIDER	Appui interministériel au développement et à l'expertise en espace rural
AOT	Autorité organisatrice de transport
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
APL	Accessibilité potentielle localisée
ARS	Agence régionale de santé
CAD	Contrat d'agriculture durable
CAUE	Conseil d'architecture, d'aménagement et d'environnement
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESP	Contrat d'engagement de service public
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGET	Commissariat général à l'Égalité des territoires
CIADT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CIALA	Commission interministérielle d'aide à la localisation des activités
CIR	Comité interministériel aux ruralités
CNN	Conseil national du numérique
CNOM	Conseil national de l'Ordre des médecins
CPER	Contrat de plan État-Région
CRSD	Contrat de redynamisation des sites de défense
CSP	Catégorie socio-professionnelle
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGE	Direction générale des entreprises
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DJA	Dotation jeunes agriculteurs
DLAL	Développement local par des acteurs locaux (dispositif)
DSP	Délégation de services publics
DSR	Dotation de solidarité rurale
EAJE	Établissement d'accueil de jeunes enfants
EARL	Entreprise agricole à responsabilité limitée

ENTD	Enquête nationale Transports et déplacements
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESS	Économie sociale et solidaire
ETI	Établissement de taille intermédiaire
ETP	Équivalent temps plein
FANT	Fonds d'aménagement numérique des territoires
FEADR	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FFRP	Fédération française de randonnée pédestre
FISAC	Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce
FNADT	Fonds national d'aménagement du territoire
FNAU	Fédération nationale des agences d'urbanisme
FRED	Fonds pour les restructurations de la Défense
FSE	Fonds social européen
GAEC	Groupement agricole d'activité en commun
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
HCAAM	Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie
HCCA	Haut conseil de la coopération agricole
IAA	Industries agroalimentaires
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
ITT	Investissement Territorial Intégré
LEADER	Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale (programme)
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique
MAEC	Mesures agro-environnementales et climatiques
MAM	Maison d'assistants maternels
MSA	Mutualité sociale agricole
MSP	Maison de santé pluridisciplinaire
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONPES	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
ONU	Organisation des Nations-Unies
PAC	Politique agricole commune
PAT	Prime d'aménagement du territoire
PDRH	Programme de développement rural hexagonal
PEI	Partenariat européen pour l'innovation
PER	Pôle d'excellence rurale
PET	Pôle d'excellence touristique
PLR	Plan local de redynamisation
PNA ENR	Plan national d'actions pour les énergies renouvelables

PNR	Parc naturel régional
PNTHD	Plan national très haut débit
PPP	Partenariat public privé
PTMG	Praticien territorial en médecine générale
SAU	Superficie agricole utilisée
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SDTAN	Schéma directeur territorial d'aménagement numérique
SIEG	Service d'intérêt économique général
SSAM	Service de soins et d'accompagnement mutualistes
TAD	Transport à la demande
TRDP	Territoires ruraux de développement prioritaire
UNAPL	Union nationale des professions libérales
UTA	Unité de travail annuelle
ZAU	Zonage en aires urbaines
ZAUER	Zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural
ZRR	Zone de revitalisation rurale

Annexe n° 6 : bibliographie

- Assemblée nationale, avis sur *Le projet de loi de finances pour 2014* (n°1395), Tome VI, *Economie, tourisme*, rapporté par Eric Strautmann (2015)
- Sénat, Rapport d'information sur *Le nouvel espace rural français* de Jean-François Poncet et Claude Belot, sénateurs (2008)
- Sénat, Rapport d'information n° 545 *L'accueil des jeunes enfants en milieu rural*, de Jean-Marc Juillard, sénateur (2009)
- Sénat, rapport d'information sur *L'avenir des campagnes*, rapporté par Renée Nicoux et Gérard Bailly, sénateurs (2013)
- Sénat, rapport *Hyper-ruralité*, établi par Alain Bertrand, sénateur de Lozère (2014)
- CESE, avis *Haut débit mobile, mobile : quelle desserte des territoires ?*, rapporté par André Marcon (2001)
- CESE, avis *Les technologies de l'information et de la communication, une chance pour les territoires ?*, rapporté par André Marcon (2002)
- CESE, avis *Quelle stratégie pour l'hôtellerie dans l'économie française ?*, rapporté par André Daguin (2006)
- CESE, avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, rapporté par Jean-Alain Mariotti (2006)
- CESE, avis *Conditions pour le développement numérique des territoires*, rapporté par André Marcon (2009)
- CESE, avis *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard - une nouvelle vision*, rapporté par Daniel Tardy (2009)
- CESE, avis *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*, rapporté par Bernard Capdeville (2011)
- CESE, avis *L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prévost (2012)
- CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile (2012)
- CESE, avis *Le Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*, rapporté par Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet (2012)
- CESE avis *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013)
- CESE, avis *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*, rapporté par Laurence Hézard et Jean Jouzel (2014)
- CESE, avis *La protection maternelle et infantile*, rapporté par Christiane Basset (2014)
- CESE, avis *La saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires : une réalité méconnue aux enjeux pourtant importants*, rapporté par Rafaël Nedzynski (2014)
- CESE, avis du *L'agriculture familiale*, rapporté par Martine Laplante (2014)
- CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014)
- CESE, avis *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis (2014)
- CESE, avis *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*, rapporté par Didier Ridoret, (2015)
- CESE avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, rapporté par Agnès Courtoux et Cécile Claveirole (2015)
- CESE, avis *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, rapporté par Pierrette Crosemarie (2015)

CESE, avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)*, rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud (2015),

CESE, avis *Une école de la réussite pour tous*, rapporté par Marie-Aleth Gard (2015).

CESER d'Aquitaine, « *Les espaces ruraux : une chance pour l'Aquitaine. Evolution et perspectives* », rapporté par Philippe Cruege (2012)

Rapport à la ministre à l'Égalité des territoires et du Logement, *Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures, politiques*, sous la direction d'Eloi Laurent, article « France, une société urbaine », de Jacques Lévy, la Documentation française (2013)

Rapport *Mobilité 21 « Pour un schéma national de mobilité durable »*, élaboré sous la présidence de Philippe Duron (2013)

ADF, rapport *Nouvelles ruralités : campagnes, le grand pari* (2013)

Atout France, *Les résidences secondaires en France*, décembre 2010

DATAR, Observatoire de la DATAR, rapport 2011 *Dynamique, interdépendance et cohésion des territoires*

CERTU, « *Transports collectifs départementaux : évolution 2004-2009* »,

CNT, rapport *Le poids économique et social du tourisme* (2011)

CGET Cécile Métayer, « Les jeunes dans les territoires ruraux », Les dossiers d'observation n°2 (novembre 2014).

CGET, *Rapport de l'Observatoire des Territoires 2014 « Qualité de vie, habitants, territoires »*

CGET : *Innovation et territoires de faible densité* (juin 2015)

CGEDD, *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie*, Pascaline Tardivon, Patrick Dieny, Jean-Jacques Kegelart, Bertrand Creuchet (2014)

CGEDD, *Le Point* sur n°179 : « L'habitat rural entre 1999 et 2009, des évolutions contrastées », Gwendoline Volat (2013)

CNOM, *Atlas de la démographie médicale en France*, situation au 1er janvier 2015, Conseil national de l'ordre des médecins ; Dr Patrick Bouet, Président ; sous la direction du Dr Jean-François Rault, réalisé par Gwénaëlle Le Breton-Lerouvillois

CREDOC, *Impact du vieillissement sur l'offre et la demande de biens et services de consommation*, juin 2010.

CREDOC : rapport n° 320, *Vacances 2014 : l'éclaircie*, de Sandra Hoibian et Jörg Muller

DATAR, Hervé Le Bras (INED), « Mobilités et attractivité territoriales : éléments pour 2040 », *in Territoires 2040 n°5*, DATAR (2012)

DATAR, Guy Desplanques, (INSEE), « Vieillesse démographique et territoires : les personnes âgées à travers la France, aujourd'hui et à 2040 », *in Territoires 2040 Des facteurs de changement*

DATAR, étude « *Le maillage du territoire français en stations-services (synthèse des résultats)* », coordination Mohammed Hilal (novembre 2012).

DGCIS- INSEE, *Le 4 pages* n°35 : « les dépenses des touristes en France : la moitié bénéficie à l'Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes », juillet 2014

DGE, ministère de l'Économie, de l'industrie et du numérique, *Memento du Tourisme Edition 2014* (2015)

DGE, « Le tourisme des Français en 2012 : autant de voyages, mais plus courts », *in Le 4 pages de la DGE*, n°27, juillet 2013

DGOS, *Le contrat d'engagement de service public : bilan d'une première année* (2011)

DREES-IRDES : *Études et résultats* n° 795 : « L'accessibilité potentielle localisée (APL) : une nouvelle mesure de l'accessibilité aux médecins généralistes libéraux » ; de Muriel Barlet,

Magali Coldefy, Clementine Collin et Veronique Lucas-Gabrielli (2012)
 France stratégie, *Les nouvelles mobilités dans les territoires urbains et ruraux*, rapport de la mission présidée par Olivier Paul-Dubois-Taine (2012)
 FNAU, L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales (mars 2011)
 IAU, Note rapide n°631, « Les parcs naturels régionaux dans la transition écologique et énergétique », Nicole Laruelle et Julie Missonnier (septembre 2013)
 IGAS et CGAAER, rapport *Pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural* (2009)
 INRA *Prospectives, les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030*, rapport du groupe de travail Nouvelles ruralités (2008)
 INSEE *Le commerce en France édition 2009*, Dossier « A la campagne comme à la ville, des commerces traditionnels », de Gwennaël Solard (décembre 2009)
 INSEE, Dossier *De l'exploitation familiale à l'entreprise agricole*, Pascale Pollet, *Trente ans de vie économique et sociale*, Insee références, 2014
 INSEE, *La France et ses territoires Edition 2015*
 INSEE, France portrait social 2009, article « Près d'une heure quotidienne de transport : les disparités se réduisent mais demeurent », de Thomas Le Jeannic et Tiary Razafindranovonova
 Ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation, *Panorama 2014 des industries agroalimentaires* (2015)
 ONPES, *rapport 2013-2014 : les effets d'une crise économique de longue durée*
 TDIE, Rapport *Le financement des infrastructures terrestres*, animé par Noël de Saint-Pulgent, rapporteurs Anne-Lise Gueguen et Nils Raynaud (septembre 2014)
 CGDD : *La mobilité des Français*, La Documentation française(2010)
Renouveaux des campagnes françaises : évolutions démographiques, dynamiques spatiales et recompositions sociales, Pierre Pistre, Université Paris-Diderot Paris VII (2012)
Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, sous la direction de Jacques Lévy et Michel Lussault (2013)
 Ministère de l'Education, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Géographie de l'École*, 2014, n° 11 (juin 2014).
 Gaston Roupnel, *Histoire des campagnes françaises*, Coll. Terres humaines, 1^{ère} édition 1932
 Théodore Zeldin, *Histoire des passions françaises (1848-1945)*, Ambition et amour T. I, Points 1980
 Fernand Braudel *L'identité de la France* », Tome II « *Les hommes et les choses* », (1986)
 Arthur Conte : *Les paysans de France : de l'an 1000 à l'an 2000* (2000)
 Magali Talandier Thèse de doctorat *Un nouveau modèle de développement hors métropolisation : le cas du monde rural français vol I* (2007).
 Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, Les études, la Documentation française, 2009
 Laurent Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Seuil (2012)
 Jean Viard, *La France dans le monde qui vient : la grande métamorphose* (2013)
 Magali Reghezza-Zitt : *La France : une géographie en mouvement*, La documentation photographique n° 8096, La Documentation française (2013)
Géographie rurale : la ruralité en France, d'Yves Jean et Michel Périgord, Armand Colin (2014)
 Laurent Davezies et Magali Talandier, *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels : terri-*

toires productifs territoires résidentiels : quelles interactions ?, CGET, collection Travaux n°19, La documentation française (2014)

Greta Tommasi, *Vivre (dans) des campagnes plurielles : mobilités et territoires dans les espaces ruraux : l'exemple de la Sierra de Albarracín et du Limousin* (2015)

INSEE Première n°1050, « En haute saison touristique, la population présente double dans certains départements », de Christophe Terrier, Marguerite Sylvander et Abdel Khiati (2005)

INSEE Première n°1275, janvier 2010, Article « Jeunes et territoires : l'attractivité des villes étudiantes et des pôles d'activité », de Chantal Brutel

INSEE Première n°1364 « Le découpage en unités urbaines de 2010 : l'espace urbain augmente de 19 % en une décennie », de François Clanché et Odile Rascol (août 2011)

INSEE Première n°1374 : « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes », de Chantal Brutel et David Levy (octobre 2011).

INSEE première n°1418 : « Offre de soins de premier recours : proximité ne rime pas toujours avec accessibilité » ; Muriel Barlet (octobre 2012)

INSEE Première n°1425 : « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 : Trois quarts des bassins de vie sont ruraux », de Chantal Brutel et David Levy (2012).

INSEE Première n°1461 « Les services à la personne davantage sollicités dans les zones rurales et âgées », Yves Bailleul, Gaëlle Chaillot, Isabelle Benoteau (juillet 2013)

INSEE Première n°1478, « Les métiers et leurs territoires », Jean-Michel Floch et Frédéric Lainé, (décembre 2013)

INSEE Première n°1503, « En matière d'emploi, les métropoles ont davantage résisté à la crise », de Marianne Borzic et Thomas Le Jeannic (juin 2014)

INSEE Première n°1505, « L'agriculture en 2013 en France et en Europe », juillet 2014

INSEE Première n°1520, « Depuis 2008, la consommation automobile pâtit de la crise économique », Joan Sanchez-Gonzalez, octobre 2014

INSEE Première n°1530, « Vulnérabilité énergétique : loin des pôles urbains, chauffage et carburant pèsent fortement dans le budget », Nicolas Cochez, Eric Durieux, David Levy, 2015

INSEE Première n°1538 : « Trente ans de mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires », de Robert Reynard, Pascal Vialette et Clément Grass (février 2015)

INSEE Première n°1552, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », par Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi et Lucile Cros, (juin 2015)

INSEE Première n°1553 : « En 2014, une chambre d'hôtel sur deux appartient à une chaîne », Florent Favre (juin 2015)

INSEE Bretagne, Octant Info n°15, *L'implantation des grands établissements de l'industrie agroalimentaire bretonne*, 2011

La France et ses territoires, Hors-série poche n°50, Alternatives économiques, juin 2011

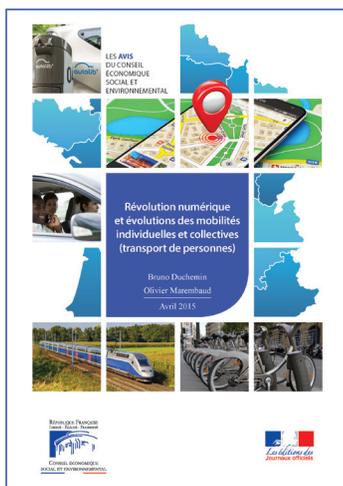
Bref du Céreq n°292, Yvette Grelet et Céline Vivent « La course d'orientation des jeunes ruraux » (septembre 2011).

Bertrand Hervieu et Philippe Perrier-Cornet, *Economie et Humanisme*, n°362, octobre 2002

Transport public n°1159, article « L'Ardèche pose le principe de la mobilité pour tous », de Christine Cabiron, juillet août 2015

Yves Alpe, « Performances scolaires et territoire rural en France », Dossier Education et ruralités, in *Revue internationale d'éducation de Sèvres* n°59, avril 2012.

Jean-Jacques Arrighi : « Les jeunes dans l'espace rural : une entrée précoce sur le marché du travail ou une migration probable », Formation Emploi n°87, (2004).



Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

- Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)
- Tourisme et développement durable en France
- Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement
- Les Zones franches urbaines
- La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?
- Projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine
- La transition énergétique dans les transports
- Le logement autonome des jeunes

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux
- Les nouveaux rapports industrie-services à l'ère du numérique
- Rapport annuel sur l'état de la France en 2015
- Le régime social des indépendants
- Les travailleurs détachés
- Le biomimétisme : s'inspirer de la nature pour innover durablement
- Promouvoir une culture d'évaluation des politiques publiques
- Encourager l'investissement public des collectivités territoriales

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411150029-001015 – Dépôt légal : octobre 2015

Crédit photo : iStock



**LES AVIS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL**



Les espaces ruraux de France métropolitaine présentent une grande diversité. La plupart voient augmenter leur population. Leur économie comporte une part importante d'activités productives, agricoles, artisanales et industrielles mais les activités résidentielles y prédominent. Des territoires ruraux, notamment industriels, figurent parmi ceux ayant le plus souffert de la crise, d'autres, souvent résidentiels, parmi les moins touchés. Les mobilités contribuent à créer entre grandes villes et campagnes une communauté de destin.

Les espaces ruraux sont pour notre pays une richesse. Certains ont su mettre à profit leurs atouts pour dynamiser leur économie, pour peu que les concours nécessaires soient apportés aux acteurs locaux. Les propositions du CESE tendent à prendre en compte la diversité des territoires ruraux, à conforter leur accessibilité physique et numérique, à y renforcer la préservation des sols, la qualité de l'urbanisme et l'accès aux services de proximité. Le CESE formule aussi des préconisations visant à améliorer leur attractivité par les filières et les réseaux, à y renforcer l'emploi et la formation, ainsi qu'à dynamiser la gouvernance, afin de tirer le meilleur parti de la réforme territoriale.



**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41115-0029 prix : 35,30 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138682-2



Diffusion
**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des **Journaux officiels**
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr