

N° 468

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 juillet 2008

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire (1) sur le **nouvel espace rural français**,*

Par MM. Jean FRANÇOIS-PONCET et Claude BELOT,

Sénateurs.

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean François-Poncet, *président* ; M. Claude Belot, Mme Yolande Boyer, M. François Gerbaud, Mme Jacqueline Gourault, *vice-présidents* ; Mme Evelyne Didier, M. Alain Fouché, M. Aymeri de Montesquiou, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Roger Besse, Claude Biwer, Jean-Marc Juilhard, Jean-Claude Peyronnet, Claude Saunier, Alain Vasselle.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. L'ESPACE RURAL BÉNÉFICIE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE	11
A. LOIN DU SPECTRE DE L'EXODE RURAL, L'ESPACE RURAL FRANÇAIS CONNAÎT UN RENOUVEAU DÉMOGRAPHIQUE DEPUIS TRENTE ANS	11
1. <i>L'évolution des définitions de l'espace rural</i>	11
a) L'espace rural défini comme l'ensemble des communes rurales	11
b) La notion d'espace à dominante rurale tient compte de l'attractivité des pôles urbains.....	12
2. <i>Le repeuplement rural se confirme et s'accélère</i>	14
a) L'augmentation globale de la population rurale à l'œuvre depuis trente ans	14
b) Une accélération au cours des années 2000.....	15
c) Deux tendances fortes : attractivité et périurbanisation	15
d) Une tendance confirmée en termes d'emplois.....	17
3. <i>Une évolution différenciée</i>	17
a) Au niveau national, les grands écarts s'accroissent.....	17
b) Vers « une demi diagonale aride ».....	20
c) Une évolution confirmée pour les communes rurales	20
B. LE REGAIN DÉMOGRAPHIQUE A ACCÉLÉRÉ LA NAISSANCE D'UNE NOUVELLE SOCIÉTÉ RURALE	20
1. <i>De la société paysanne à la société rurale</i>	20
a) La fin d'un mode de vie autonome.....	21
(1) L'ouverture du monde paysan : une tendance séculaire	21
(2) Une accélération récente	22
b) Une société nouvelle, perçue comme telle par les Français.....	23
(1) La fin de comportements exclusifs et spécifiques.	23
(2) Les nouvelles perceptions de la ruralité par l'ensemble de la société.....	23
(3) Un espace rural que se réapproprie l'ensemble de la société française.....	24
2. <i>Qui sont les néo-ruraux ?</i>	26
a) Les retraités et les baby-boomers actifs	27
(1) Les citadins retraités.....	27
(2) Les baby-boomers encore actifs.....	27
b) Les jeunes familles et les actifs modestes	28
(1) Les couples avec enfants	29
(2) Les classes moyennes et modestes	29
c) Les entrepreneurs ruraux.....	30
3. <i>Le défi de l'intégration</i>	30
a) Des difficultés d'insertion toujours possibles.....	30
b) Les conflits d'usage.....	31
II. UNE DYNAMIQUE ÉCONOMIQUE À EXPLOITER	33
A. UN MOUVEMENT DOUBLEMENT PORTÉ PAR LE SECTEUR DES SERVICES	33
1. <i>Les services et infrastructures collectifs, facteurs d'attractivité de l'espace rural</i>	34
a) Le désenclavement de l'espace rural.....	35
(1) L'importance du réseau routier en zone rurale.....	35
(2) L'amélioration de la desserte de l'espace rural par la route.....	36
(3) Le développement des lignes ferroviaires à grande vitesse.....	37
(4) La permanence de zones relativement enclavées.....	38
b) La qualité des réseaux de communication.....	39
(1) La diffusion rapide des technologies d'information et de communication	39

(2) La réorganisation du réseau de La Poste	43
c) L'évolution des structures éducatives dans l'espace rural	44
d) Réduction et transformation de l'offre médicale	46
(1) Une réduction générale de l'offre médicale en zone rurale	46
(2) Des outils pour lutter contre l'aggravation des inégalités territoriales	48
2. <i>Les services induits par l'augmentation de la demande locale : les économies résidentielle et présente</i>	50
a) Une création d'emplois diversifiés dans le secteur des services	50
(1) Le « boom » des services à la personne	50
(2) Les commerces de proximité et l'artisanat	53
(3) Des emplois diversifiés	55
b) L'importance croissante de l'économie résidentielle	56
(1) Un poids économique supérieur à celui de l'économie productive	56
(2) Cette importance varie selon les territoires	57
(3) Un modèle qui ne peut être généralisé	57
c) Les transferts de revenu au bénéfice de l'espace rural	58
(1) La dissociation entre les lieux de travail et de résidence	58
(2) La présence des retraités	59
(3) L'économie présente	60
(4) Les transferts publics de revenus accentuent cet écart	61
d) Le PIB par habitant de l'espace rural ne rend pas compte de ses ressources	62
B. UNE NOUVELLE ÉTAPE : LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE	
PRODUCTIVE LOCALE	64
1. <i>La place encore dominante de l'agriculture</i>	64
a) Une activité toujours structurante en milieu rural	65
b) Une profonde mutation socioéconomique du monde agricole	66
(1) Des problématiques inédites	66
(2) Le nouveau visage du monde agricole	68
c) De nouveaux défis comme autant de nouvelles opportunités pour l'agriculture	70
2. <i>Un secteur industriel très présent</i>	73
a) Les caractéristiques spécifiques de l'industrie rurale	73
(1) Les secteurs d'activité	73
(2) La taille des établissements	74
(3) La démographie d'entreprise	74
b) Des profils très diversifiés selon les secteurs et l'implantation	75
c) Des atouts pour l'avenir de l'industrie rurale	76
(1) Des paramètres matériels non pénalisants	77
(2) Un facteur humain avantageux	78
(3) Le système de management	79
3. <i>Une activité de service encore à développer</i>	79
a) Une activité de service encore polarisée sur la demande locale	79
b) Un nouveau tertiaire rural en émergence	80
c) Le rôle prééminent du tourisme	81
(1) Une progression spectaculaire	81
(2) Le nouveau visage du tourisme rural	83
(3) Une activité promise à un fort développement	84
4. <i>De nouvelles activités productives pour l'espace rural</i>	85
a) L'agritourisme	85
(1) Une activité adaptée au monde agricole et à la valorisation des espaces ruraux	85
(2) Un développement encore limité au regard de son potentiel	86
(3) Un secteur à exploiter pleinement dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs ruraux	87
b) Les énergies vertes	88
(1) Des ressources locales pléthoriques mais sous-exploitées	89
(2) Les réseaux de chaleur, une valorisation optimisée des énergies renouvelables	90
(3) Les énergies renouvelables, des énergies compétitives	90
(4) Les énergies renouvelables, des énergies de haute technologie	91
(5) Les énergies renouvelables, un enjeu essentiel pour le développement rural	91

(6) De bonnes pratiques locales à imiter	91
c) Le télétravail.....	92
(1) Un concept unique, des formes d'organisation variées	92
(2) La lente apparition du télétravail en France	93
(3) Une pratique favorable au développement rural.....	93
C. DES ATOUTS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	95
1. <i>Des contraintes naturelles et humaines croissantes</i>	95
2. <i>Un cadre réglementaire qui s'affirme</i>	96
3. <i>Un espace rural capable de relever le défi du développement durable</i>	98
III. CONFORTER LA MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS À TOUS LES NIVEAUX.....	99
A. UNE DYNAMIQUE LOCALE FAVORISÉE PAR LA DÉCENTRALISATION	99
1. <i>Le rôle majeur des communes et territoires de projets</i>	100
a) L'action de la commune.....	100
(1) Les outils de planification	100
(2) L'exemple des conflits d'usage	100
b) Le rôle des « territoires de projet »	101
(1) La coopération intercommunale	101
(2) Les pays.....	103
(3) Les parcs naturels régionaux.....	105
c) L'appui des acteurs socioprofessionnels de l'aménagement rural.....	107
2. <i>Le rôle d'impulsion et de soutien du département</i>	107
a) Un acteur majeur pour le lancement et la réalisation des grands projets.....	107
(1) L'exemple du développement numérique du territoire.....	107
(2) L'exemple du tourisme	110
b) Un rôle essentiel de soutien pour l'ensemble des projets	112
3. <i>Le rôle d'accompagnement de la région</i>	112
a) Un rôle de chef de file en matière de développement économique	112
b) La pleine responsabilité de la formation professionnelle.....	113
B. UN ÉTAT STRATÈGE DANS L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL.....	114
1. <i>Une politique redistributive</i>	114
a) La loi relative au développement des territoires ruraux.....	114
(1) Une « boîte à outils » très riche.....	114
(2) Une loi utile et globalement bien appliquée	116
b) Les zones de revitalisation rurale.....	117
(1) Un zonage rural centré sur les espaces les plus fragiles	118
(2) Des avantages fiscaux pour de multiples secteurs d'activité.....	118
c) Les pôles d'excellence rurale	120
(1) Une création inspirée du succès des pôles de compétitivité.....	120
(2) Un instrument adapté aux spécificités du monde rural.....	120
(3) Une mobilisation qui souligne la grande diversité de l'espace rural	121
d) La mobilisation du FISAC	124
(1) Un outil de développement des entreprises de proximité	124
(2) Un bilan satisfaisant	126
(3) Le renforcement du FISAC dans le projet de loi de modernisation de l'économie.....	127
2. <i>Une nécessaire attention de l'Etat aux nouveaux défis de l'espace rural</i>	127
a) Le défi de la fracture territoriale	127
(1) <i>Envisager le renouvellement de l'expérience des pôles d'excellence rurale après une évaluation détaillée</i>	127
(2) <i>Elargir l'assiette du FISAC</i>	129
(3) <i>Maintenir les ZRR</i>	129
(4) <i>Engager une politique ambitieuse de péréquation financière</i>	130
b) L'aménagement numérique du territoire	131

(1) Un objectif pour 2012 : le haut débit fixe et mobile, la téléphonie mobile et la TNT pour tous	131
(2) Un défi en trompe-l'œil : le très haut débit en zone rurale	134
c) L'offre de soins en milieu rural.....	134
C. LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN À L'ESPACE RURAL.....	136
1. <i>La politique européenne de développement rural</i>	136
a) De la programmation 2000–2006 à la programmation 2007–2013	137
b) Des mesures centrées sur le soutien à l'agriculture	138
c) Une politique complexe dont les crédits sont en recul.....	140
d) La place incertaine du développement rural dans la PAC	141
2. <i>La politique européenne de cohésion</i>	141
a) De la programmation 2000–2006 à la programmation 2007–2013	142
b) Des crédits en baisse relative	143
c) Une absence de ciblage sur les zones rurales défavorisées	144
d) Des priorités loin de la ruralité	144
e) D'un FEOGA–O « rural » à un FEADER « agricole »	145
CONCLUSION	147
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION ET LES RAPPORTEURS	149
A. AUDITION DE LA DÉLÉGATION.....	149
B. AUDITIONS DES RAPPORTEURS	149
ANNEXE 2 LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT.....	151

« *La ville a une figure, la campagne a une âme* »

Jacques de Lacretelle

Façonnées par des siècles de tradition tout en restant ouvertes au progrès, partageant certains traits communs mais diverses dans leur physionomie, les « campagnes de France » dessinent aujourd'hui la **mosaïque harmonieuse** d'un pays qui a su rester attaché à sa terre et à son terroir, tout en les faisant évoluer. Contiguë aux zones périurbaines, avec lesquelles elle forme l'espace rural structurant nos territoires, cette ruralité reste très liée aux pôles urbains tout en s'autonomisant progressivement à leur égard.

Or, ce rapport quasi dialectique entre le rural et l'urbain a vu s'opérer, ces dernières années, une **inversion notable des valeurs**, le premier bénéficiant d'une perception à nouveau positive et le second perdant de son attraction. Cette « révolution copernicienne » dans l'appréhension des espaces ruraux est aujourd'hui largement documentée. Selon une étude publiée par le centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), l'espace rural est désormais perçu –sans tomber pour autant dans l'imagerie d'Epinal– comme offrant un paysage naturel préservé, havre de paix et de repos pour des citadins exposés quotidiennement aux nuisances des grands ensembles urbains.

Ces évolutions dans la façon dont l'espace rural se donne à voir ne sont que le reflet **des « mutations » ou des « recompositions »** qui l'ont animé depuis plusieurs années. Cessant désormais d'être marqué par l'exode et de constituer un « *désert français* » que le sociologue Jean-François Gravier avait opposé à la croissance de Paris, l'espace rural est aujourd'hui mû par des dynamiques propres. A des territoires enclavés et repliés sur eux-mêmes s'est substituée une ruralité attractive et active, porteuse de nouveaux atouts et de nouvelles attentes. Le temps n'est plus où l'on se proposait de mettre les villes à la campagne, cette dernière offrant désormais à ses acteurs les éléments nécessaires à leur épanouissement personnel et professionnel.

La France rurale, assise sur les quatre cinquièmes du territoire, possède désormais des **ressorts propres de développement**. Loin d'être condamnée à servir d'annexe urbaine dans laquelle les villes se déverseraient ou s'alimenteraient en fonction de leurs propres besoins, elle est en passe d'éviter le « *scénario de l'inacceptable* » que la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) avait évoqué il y a quelques années. On y vient aujourd'hui par choix, et ce pour des motifs les plus divers, allant d'un projet de vie personnel ou familial à la recherche d'aménités positives pour l'implantation d'activités économiques.

Ce « **désir de campagne** » est à la base du nouveau souffle que connaissent aujourd'hui les territoires ruraux, **y compris les plus reculés**. Car –et c'est là un élément fondamental– la dynamique animant les zones rurales est de nature endogène, seule à même d'alimenter une spirale vertueuse et durable. En rupture avec un processus marqué, jusqu'au milieu des années 70, par des pertes de population et d'activité, puis par l'accueil de nouvelles ressources démographiques et économiques, c'est des forces vives qui la composent que provient désormais le développement des zones rurales, l'offre créant sa propre demande et inversement.

Si cette dynamique de développement est désormais bien ancrée au cœur des zones rurales et les irrigue profondément, elle ne s'est pas créée *ex nihilo*. **A cet égard, l'action des responsables politiques, notamment des acteurs locaux, a été et continuera d'être capitale**. Qu'elle provienne des institutions les plus proches du terrain –communes et intercommunalités– pour initier et accompagner les projets, ou d'autres plus éloignés –départements, régions, Etat et Union européenne– pour coordonner et équilibrer les actions entre les différents territoires, l'intervention des décideurs publics se révèle indispensable à leur développement efficace et harmonieux.

Certes, le tableau n'est pas totalement idyllique et révèle certaines limites ou faiblesses. Dans cet esprit, si la notion de « diagonale aride » n'est plus aussi pertinente que par le passé, certaines régions françaises continuent d'être affectées par la déprise et de voir croître l'écart avec celles (majoritaires) bénéficiant du renouveau rural ; l'arrivée de nouveaux acteurs sur des territoires jusqu'alors essentiellement occupés par le monde paysan a pu susciter des conflits dans l'usage des ressources locales ; le secteur des services, surtout marchands, est encore insuffisamment développé pour satisfaire des besoins croissants...

Représentant constitutionnel des collectivités territoriales, le **Sénat a toujours accordé une attention particulière à ces défis et aux équilibres territoriaux**. Ont ainsi été régulièrement publiés, notamment au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, des rapports sur ce thème et ses enjeux. Certains traitaient directement du sujet, comme ceux sur l'avenir de l'espace rural français¹, l'aménagement du territoire², les espaces périurbains³ ou l'état du territoire⁴. D'autres ont eu pour objet des thématiques connexes, comme ceux sur la péréquation entre

¹ *L'avenir de l'espace rural français, rapport d'information de MM. Jean François-Poncet, Hubert Haenel et Jean Huchon, 1991.*

² *Refaire la France, rapport d'information de MM. Jean François-Poncet, Gérard Larcher, Jean Huchon, Roland du Luart et Louis Perrein, fait au nom de la mission d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain, n° 343 (1993-1994).*

³ *L'avenir des espaces périurbains, rapport d'information de M. Gérard Larcher, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 292 (1998-1999).*

⁴ *L'exception territoriale : un atout pour la France, rapport d'information de M. Jean François-Poncet, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 241 (2002-2003).*

départements¹ et entre régions², l'incidence de la décentralisation sur l'aménagement du territoire³, les collectivités territoriales et le haut débit⁴, les enjeux locaux des énergies renouvelables⁵, la politique régionale européenne⁶ ou le désenclavement⁷.

Si de nombreux travaux ont donc été menés sur la ruralité et ses thèmes périphériques, il a paru opportun à la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de revenir sur ces problématiques transversales et de les actualiser au regard des dernières évolutions observées et des ultimes études –telles que le recensement en cours– accessibles. Pour ce faire, vos rapporteurs ont entendu plus d'une vingtaine de personnes particulièrement compétentes en ce domaine. Le rapport qui en résulte se propose, à partir de ces documents et auditions, d'exposer les mutations à l'œuvre au sein des zones rurales et d'en souligner atouts et facteurs de progrès, tout en formulant certaines propositions en vue d'en renforcer l'attractivité.

« *Patrimoine commun de la Nation* », le territoire est un « *bien précieux que nous ne devons pas laisser se dégrader et qu'il nous appartient de valoriser* », écrivions-nous il y a quinze ans dans le rapport intitulé *Refaire la France*. Ce constat reste vrai et appelle une mobilisation des nombreuses énergies qu'il recèle pour que vive cette « exception française » qui fait le cœur battant de nos territoires et de notre pays.

¹ *La péréquation interdépartementale : vers une nouvelle égalité territoriale, rapport d'information de MM. Jean François-Poncet et Claude Belot, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, de la commission des affaires économiques et de la commission des finances, n° 40 (2003-2004).*

² *La péréquation interrégionale : vers une nouvelle égalité territoriale, rapport d'information de MM. Jean François-Poncet et Claude Belot, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, de la commission des affaires économiques et de la commission des finances, n° 342 (2003-2004).*

³ *Actes du colloque "La décentralisation : un nouvel élan pour l'aménagement du territoire", rapport d'information de M. Jean François-Poncet, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, de la commission des affaires économiques et de la commission des finances, n° 252 (2003-2004).*

⁴ *Haut débit et territoires : enjeu de couverture, enjeu de concurrence, rapport d'information de M. Claude Belot, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 443 (2004-2005).*

⁵ *Energies renouvelables et développement local : l'intelligence territoriale en action, rapport d'information de MM. Claude Belot et Jean-Marc Juillard, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 436 (2005-2006).*

⁶ *Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires, rapport d'information de M. Jean François-Poncet et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 337 (2005-2006).*

⁷ *Pour une politique de désenclavement durable, rapport d'information de Mme Jacqueline Alquier et M. Claude Biwer, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 410 (2007-2008).*

I. L'ESPACE RURAL BÉNÉFICIE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE

A. LOIN DU SPECTRE DE L'EXODE RURAL, L'ESPACE RURAL FRANÇAIS CONNAÎT UN RENOUVEAU DÉMOGRAPHIQUE DEPUIS TRENTE ANS

Le renouveau démographique global continue d'affecter l'espace rural, et ce quels que soient les critères retenus pour le définir.

1. L'évolution des définitions de l'espace rural

a) *L'espace rural défini comme l'ensemble des communes rurales*

Jusque dans le milieu des années 1990, l'espace rural était défini selon des critères tenant à la taille des communes et à la continuité de l'habitat. La définition de la ruralité correspondait en effet à celle de la commune rurale, c'est-à-dire essentiellement d'une commune de moins de 2.000 habitants et remplissant un certain nombre de critères secondaires¹.

Selon ces critères, lors du recensement de 1999, il y avait 30.611 communes rurales et l'espace rural représentait, près de **82 % du territoire** et accueillait **24,5 % de la population**.

Si elle avait l'avantage de la simplicité, une telle définition prêtait toutefois à confusion, en particulier si l'on occulte les critères secondaires pour ne retenir que le seuil de 2.000 habitants comme élément de distinction des communes urbaines et des communes rurales. Ces dernières peuvent en effet avoir plus de 2.000 habitants (599 étaient dans ce cas en 1999), de même qu'un tiers des communes urbaines n'atteignent pas cette population.

Aussi, une nouvelle définition a-t-elle été rendue nécessaire, d'une part, pour tenir compte de la diversité et de la mixité des différentes catégories d'espace et d'autre part, pour donner une vision du territoire permettant de mieux traduire les problématiques économiques², et singulièrement celles de l'attraction des communes rurales par des pôles urbains.

¹ Plus précisément, une commune rurale est une commune n'appartenant pas à une unité urbaine, cette dernière étant définie comme une commune ou un ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2.000 habitants où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. Pour répondre à la définition de l'Insee, ces dernières doivent aussi posséder plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

² Cf. *Les campagnes et leurs villes*, Insee, collection *Contours et caractères*, 1998.

b) La notion d'espace à dominante rurale tient compte de l'attractivité des pôles urbains

Tout comme la commune rurale, **l'espace à dominante rurale** fait lui aussi l'objet d'une définition en creux.

Il est en effet composé de l'ensemble des communes n'appartenant pas à un espace à dominante urbaine. Quant à ce dernier, il est défini par l'Insee depuis 1997 en prenant en compte les migrations domicile-travail entre les villes et leur périphérie. Ceci aboutit à une définition large de la France urbaine puisqu'elle recouvre :

– d'une part, les centres urbains, villes ou unités urbaines offrant plus de 5.000 emplois ;

– d'autre part, les communes plus petites dont plus de 40 % de la population résidente travaille dans les centres urbains¹. Ces « communes périurbaines » représentent près d'un tiers des communes françaises (environ 11.000).

Quant à l'espace à dominante rurale, il inclut, comme indiqué, l'ensemble des communes rurales et des unités urbaines n'entrant pas dans les catégories composant l'espace à dominante urbaine. Il a lui aussi été subdivisé en différentes catégories rendant compte des phénomènes de polarisation que l'on peut également observer au sein du monde rural, par exemple autour de bourgs particulièrement dynamiques. Ces catégories internes à l'espace rural ont été précisées en 2002, lorsqu'a été établi le « zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural » (ZAUER).

Comme le fait apparaître la carte ci-dessous, ce nouveau zonage a identifié **trois composantes au sein du monde rural** :

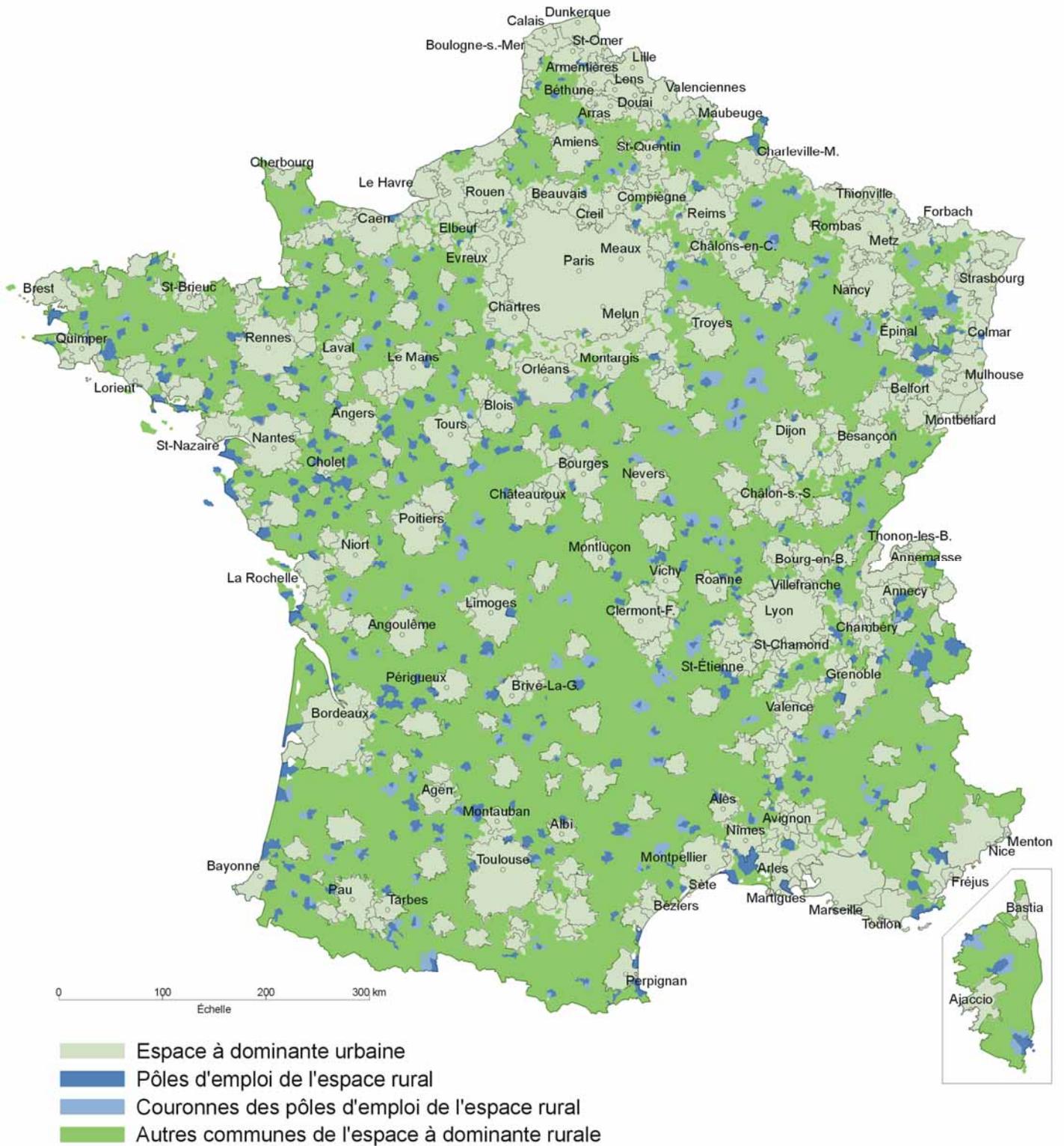
– *les pôles d'emplois de l'espace rural* : communes ou unités urbaines regroupant plus de 1.500 emplois (525 pôles représentant 973 communes) ;

– *les couronnes des pôles d'emplois de l'espace rural* : communes ou unités urbaines dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans le pôle d'emplois ou dans une autre commune de la couronne (832 communes). Les couronnes constituent avec les pôles les aires d'emplois de l'espace rural ;

– et enfin, *les autres communes de l'espace à dominante rurale* (16.730 communes), qui incluent, le « rural isolé » sans se limiter à ce dernier.

¹ Sont ainsi incluses dans les aires urbaines les communes « multipolarisées », c'est-à-dire des communes rurales et unités urbaines situées hors des aires urbaines, dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles, et qui forment avec elles un ensemble d'un seul tenant (soit 4.122 communes).

L'ESPACE RURAL DANS LE ZAUER



Auteur : B.H. Nicot, SIRIUS, Université de Paris XII.

Au final, il apparaît que, si elle complique parfois l'analyse de certaines données, l'existence de ces deux types de définitions de la ruralité permet en revanche de confirmer l'existence de profondes mutations que connaît aujourd'hui le monde rural. En effet, quelles que soient les définitions prises en compte, on observe des évolutions tout à fait comparables, à savoir une diminution du périmètre de l'espace rural¹, sous l'effet d'une augmentation de sa population qui le fait basculer dans une catégorie « urbaine ».

En effet, c'est bien **le regain démographique de l'espace rural qui constitue l'événement majeur de ces dernières décennies.**

2. Le repeuplement rural se confirme et s'accélère

a) L'augmentation globale de la population rurale à l'œuvre depuis trente ans

Le repeuplement des espaces à dominante rurale a commencé en 1975. En effet, alors que leur population avait encore un peu diminué entre 1968 et 1975, elle se mit à augmenter de près de 1 % par an entre 1975 et 1982 (soit trois fois plus vite que la population urbaine), puis de 0,7 % entre 1982 et 1990, et enfin de 0,5 % entre 1990 et 1999.

Cette évolution s'est d'ailleurs doublée d'un processus d'inversion de la dynamique démographique des espaces ruraux à partir de 1975. Avant cette date, les campagnes françaises perdaient des habitants en raison des soldes migratoires déficitaires non compensés par l'excédent naturel ; depuis, ces territoires profitent d'une croissance démographique grâce à un solde migratoire à présent positif, compensant largement les scores négatifs des variations naturelles².

	Population (en millions d'habitants)				Population (en %)			
	Pôles urbains	Communes péri-urbaines	Espace à dominante rurale	France métropolitaine	Pôles urbains	Communes péri-urbaines	Espace à dominante rurale	France métropolitaine
1962	27,146	5,666	13,613	46,425	58,5	12,2	29,3	100,0
1968	30,381	5,859	13,473	49,712	61,1	11,8	27,1	100,0
1975	32,878	6,537	13,177	52,592	62,5	12,4	25,1	100,0
1982	33,357	7,715	13,263	54,335	61,4	14,2	24,4	100,0
1990	34,372	8,862	13,381	56,615	60,7	15,7	23,6	100,0
1999	35,217	9,674	13,628	58,519	60,2	16,5	23,3	100,0

1. Délimitations définies à partir du recensement de 1990.

¹ Qui représente entre 18 et 20 % de la population française selon le critère retenu pour définir la ruralité.

² Cf. I. A. 2 .c.

b) Une accélération au cours des années 2000

Alors que le rythme de croissance de la population rurale avait décliné au cours de la décennie 1990, les résultats des premières enquêtes du nouveau recensement font apparaître une augmentation du rythme du repeuplement, qui est passé de + 0,5 % à + 0,7 % par an pour les espaces à dominante rurale entre 1999 et 2005¹.

Surtout, le taux de croissance de la population avait atteint 1,3 % en 2005 contre 0,5 % en 1999 pour l'ensemble des communes de 2.000 habitants², soit trois fois plus que pour les communes urbaines³.

Le taux de croissance de celles-ci est passé de seulement 0,3 % à 0,5 % sur la même période.

A l'inverse, on observe sur la même période, un effet d'inertie des cœurs de villes plus marqué au sein même des espaces urbains puisque les principaux pôles urbains affichent des taux de variation annuels plus faibles (+ 0,4 %).

c) Deux tendances fortes : attractivité et périurbanisation

• Le renouveau démographique rural correspond bien à un phénomène de repeuplement.

Le taux de variation annuel de la population dans l'ensemble rural est essentiellement porté par un solde migratoire largement positif. En effet, l'ensemble rural, composé des pôles d'emplois dans l'espace rural, de la couronne des pôles d'emplois et des autres communes rurales, enregistre un solde naturel déficitaire de 0,2 % en moyenne depuis 1990 : les décès sont donc structurellement supérieurs au nombre des naissances.

Cette contribution négative est surcompensée par un solde migratoire positif de 0,8 % pour la période 1999–2005 : les arrivants sont plus nombreux que les partants, ce qui n'est pas le cas des villes. Ainsi, le taux de croissance de la population rurale est positif et oscille entre 0,6 % et 0,7 % par an. Ce solde migratoire positif, en termes relatifs, a quasiment triplé par rapport à la période 1990–1999 et **il est huit fois plus important que le solde migratoire de l'ensemble urbain sur la période 1999–2005.** Cette forte attractivité des zones rurales résulte des bonnes performances des couronnes rurales des pôles d'emplois et des autres communes rurales. Enfin, il convient de rappeler que l'accroissement du taux de migration de la ville vers l'espace à dominante

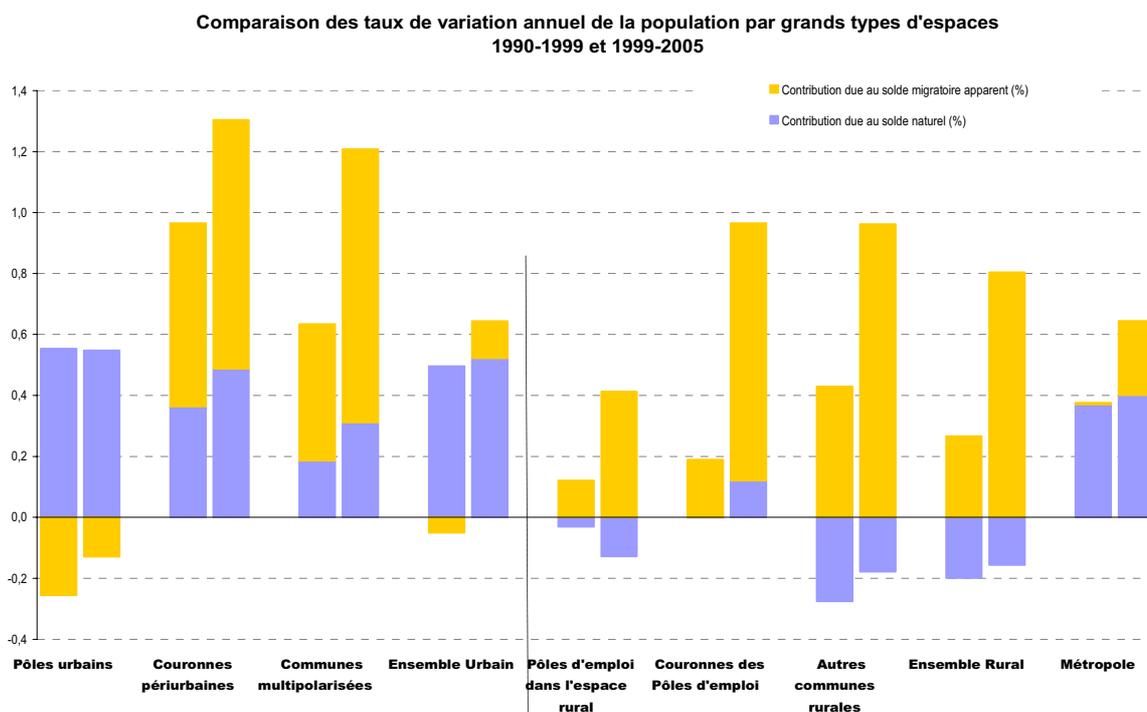
¹ Soit 15 % au-dessus de la moyenne nationale (+ 0,6 % par an en 2005).

² La différence entre les deux chiffres s'explique par le fait que certaines communes de moins de 2.000 habitants sont comptabilisées dans les aires urbaines.

³ Le taux de croissance de celles-ci est passé de seulement 0,3 % à 0,5 % sur la même période.

rurale est sensible, passant de 8 à 23 habitants pour 10.000 sur la période 1999–2004¹.

Le diagramme ci-dessous démontre le contraste entre cette évolution et celle que connaît le milieu urbain.



Source : Insee, calculs Observatoire des territoires (Diact).

- Un phénomène encore très lié à l'étalement urbain.

Le succès des régions en voie de périurbanisation : ce sont surtout les cantons périurbains, ou en voie de périurbanisation, qui connaissent la croissance la plus rapide avec les cantons ruraux à attractivité touristique, surtout résidentielle, (entre 1,3 % et 1,7 % en moyenne par an). Ces territoires ruraux situés dans le contexte périurbain doivent leur croissance autant au solde naturel que migratoire. A l'inverse, les fortes évolutions des cantons touristiques résidentiels sont dues exclusivement à l'attractivité. Les retraités sont en majorité présents dans les « campagnes des villes » et dans les cantons des petites villes rurales.

¹ Ce phénomène doit toutefois être relativisé car le taux annuel de migration nette des villes vers les couronnes périurbaines est passé de 122 habitants pour 10.000 habitants pendant la période 1990-1999 à 143 habitants pour la période 1999-2004.

d) Une tendance confirmée en termes d'emplois

En termes d'emplois occupés, la croissance s'accélère dans tous les types d'espaces sauf dans les pôles urbains.

En matière d'emplois publics, on constate une croissance de l'ensemble des fonctions publiques en zone rurale qui serait à relativiser. Il y a certes un rééquilibrage, mais il bénéficie plutôt aux zones périurbaines et il ne compense qu'en partie les évolutions de population. Au final, le taux d'administration reste donc plus favorablement orienté dans les zones urbaines et ne suit pas l'expansion démographique des secteurs ruraux.

3. Une évolution différenciée

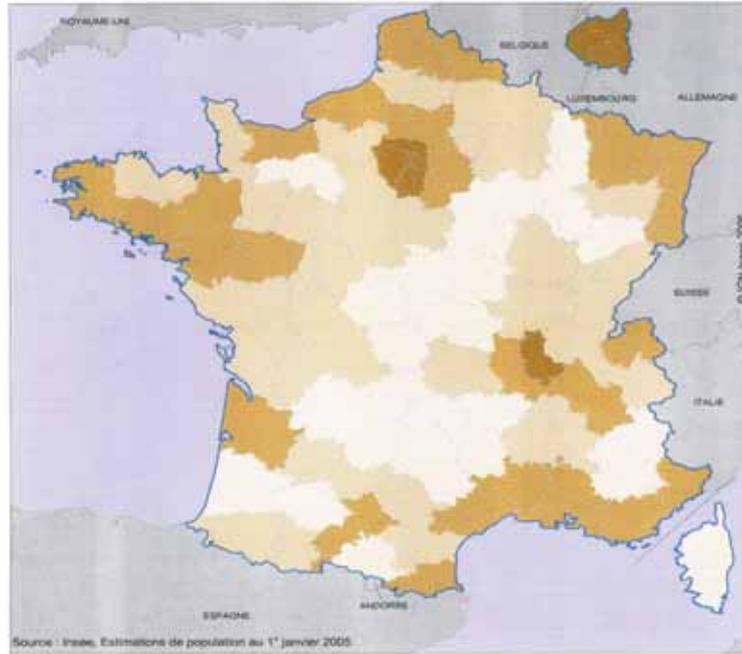
a) Au niveau national, les grands écarts s'accroissent

Globalement, la France reste caractérisée par l'accroissement des écarts de population entre les régions, à l'œuvre depuis trente ans. Mais, comme le font apparaître les deux cartes ci-dessous, ce sont les régions déjà les plus densément peuplées (carte 1) qui concentrent l'essentiel des gains de population (carte 2).

Carte n° 1 : la densité de population

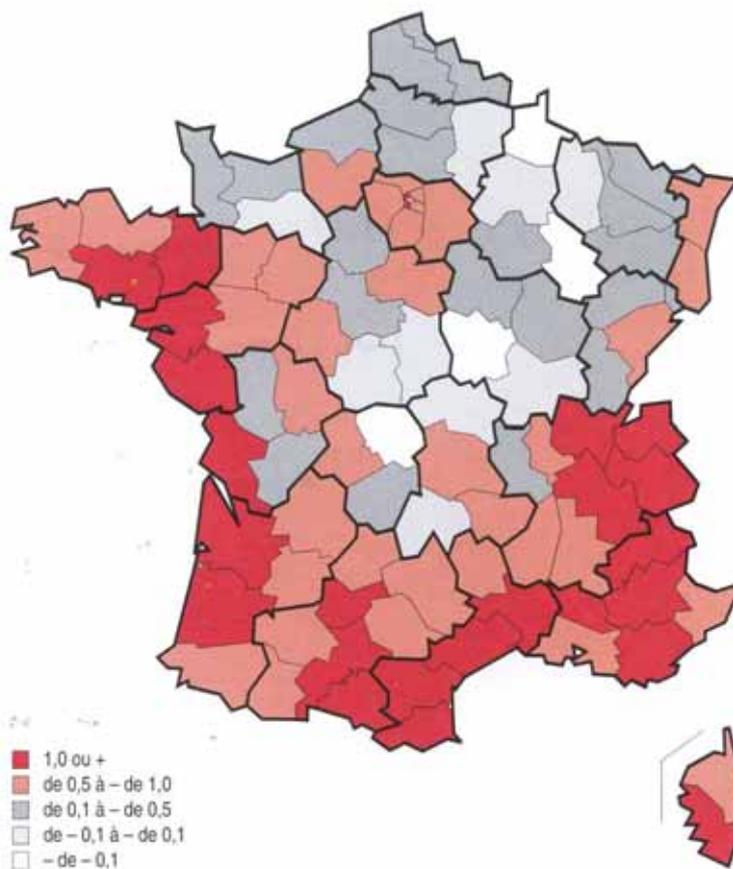
Population estimée au 1^{er} Janvier 2005

Densité de population



Carte n° 2 : l'évolution de la population par département

② Taux d'évolution annuel moyen 1999-2005 de la population par département (en %)



Source : Insee, recensement de 1999, estimations de population au 1^{er} janvier 2005.

S

Ces cartes mettent en évidence une opposition entre les régions qui connaissent un taux d'évolution annuel positif, à l'Ouest et au Sud, et celles qui stagnent, voire régressent, dans le Centre et le Nord-Est. Schématiquement, les régions qui voient leur population augmenter sont situées, à l'exception de la région francilienne, sur un demi-cercle, formant un « *fer à cheval* », qui débute en Bretagne, embrasse l'arc atlantique, passe par les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, puis gagne le Sud-Est et remonte jusqu'en Alsace, en passant par Midi-Pyrénées.

Le fait que cette dernière région gagne désormais des habitants conduit à remettre en cause la fameuse « diagonale aride », zone de faible densité et de baisse de la population allant du nord-est à l'extrême sud-ouest du pays.

b) Vers « une demi diagonale aride »

Alors qu'une trentaine de départements avaient perdu des habitants entre 1990 et 1999, ils ne sont plus que cinq à afficher un déficit démographique entre 1999 et 2006 : la Haute-Marne, la Nièvre, la Creuse, les Ardennes et l'Allier. A l'inverse, la Haute-Garonne est le département qui affiche la plus forte croissance de population entre 1999 et 2006 (+ 1,6 % par an), illustrant le changement de statut démographique qui concerne maintenant l'ensemble du sud-ouest. Ceci pourrait d'ailleurs avoir pour effet d'interrompre la diagonale aride en la limitant aux départements du nord-est et du centre du pays.

Bien que réduite, cette fracture pourrait être d'autant plus problématique qu'elle illustre peut-être un manque persistant d'attractivité qui isole ces départements du mouvement général de meilleure répartition des populations sur le territoire et ce, de façon cumulative, puisque les pertes de populations viennent s'ajouter d'année en année.

c) Une évolution confirmée pour les communes rurales

Ces évolutions observées aux niveaux régional et départemental n'ont d'intérêt pour l'étude du monde rural que si elles sont corroborées par celles des petites communes¹. Or, tel est bien le cas, puisque les régions les moins dynamiques (l'Auvergne, la Bourgogne, la Champagne-Ardenne, le Limousin et le Nord-Pas-de-Calais) ont moins de 60 % de leurs communes rurales en phase de croissance démographique, contre plus de 90 % des communes du sud de la France, du Languedoc-Roussillon, de Provence-Alpes-Côte d'Azur et de Rhône-Alpes².

L'ensemble de ces différences ne remet toutefois pas en cause la globalité de la croissance démographique relative et absolue du monde rural, qui a constitué un facteur déterminant de l'apparition d'une nouvelle société rurale.

B. LE REGAIN DÉMOGRAPHIQUE A ACCÉLÉRÉ LA NAISSANCE D'UNE NOUVELLE SOCIÉTÉ RURALE

1. De la société paysanne à la société rurale

Le phénomène séculaire d'ouverture du monde rural s'est accéléré depuis trente ans, d'abord sous l'effet d'une modernisation interne. Cette

¹ Les performances démographiques de la Haute-Garonne seraient ainsi peu utiles pour comprendre les dynamiques rurales si elles ne concernaient que l'agglomération toulousaine.

² Selon les informations fournies à vos rapporteurs par les services de l'Observatoire des territoires de la DIACT.

dernière a non seulement marqué la fin du monde paysan traditionnel mais aussi permis l'émergence d'une société nouvelle.

a) La fin d'un mode de vie autonome

(1) L'ouverture du monde paysan : une tendance séculaire

Traditionnellement, le monde rural était essentiellement replié sur lui-même, régi par un **mode de vie particulier et autonome**.

Cette société paysanne se caractérisait par un certain nombre de traits spécifiques¹ tels que :

– le rôle reconnu au groupe familial comme fondement de l'ensemble de la vie sociale ;

– une certaine autarcie du système de production paysan, relativement peu en contact avec un marché plus large ;

– la place déterminante des « médiateurs »², titulaires d'un savoir acquis en ville et assurant ainsi le rôle d'intermédiaire entre les représentations de la collectivité rurale et le cadre officiel du reste de la société ;

– l'interdépendance entre les individus d'un groupe, accompagnée d'un contrôle social prégnant³.

Or, dès le **début du XX^{ème} siècle**, la République naissante, soucieuse d'unifier la société française à travers le service militaire, l'école et une administration centralisée, s'est engagée dans une action volontaire d'**ouverture et de décloisonnement** de ce monde paysan⁴.

Puis, pendant les **Trente Glorieuses**, une nouvelle étape a été franchie par le passage **de la figure du paysan à celle de l'agriculteur**. Ce dernier est alors essentiellement distingué par son activité professionnelle, ce qui signifie, d'une part, que son mode de vie n'était plus aussi éloigné de celui des citadins et, d'autre part, que l'agriculture participait du mouvement de rationalisation de la société et d'adaptabilité des individus.

¹ *Collectivités rurales françaises, Marcel Jollivet et Henri Mendras, 1971.*

² *Tels que les prêtres, les instituteurs et les autres fonctionnaires de l'Etat.*

³ *Dans Les Paysans, Balzac pouvait ainsi écrire, en 1844 : « En quelque endroit que vous soyez à la campagne, et quand vous vous croyez seul, vous êtes sur le point de mire de deux yeux couverts d'un bonnet de coton. Un ouvrier quitte sa houë, un vigneron relève son dos voûté, une petite gardeuse de chèvres, de vaches ou de moutons grimpe dans un saule vous espionner ».*

⁴ *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, Eugen Weber, 1870-1914.*

(2) Une accélération récente

Depuis les années 1970, l'évolution du monde rural s'est accélérée par une ouverture sur l'extérieur qui s'est opérée à trois niveaux¹ :

– **l'ouverture sur le voisinage.** Les ruraux ont noué des liens avec le local proche et, en tout premier lieu, avec les villes voisines. Les mouvements pendulaires, l'implantation des grandes surfaces commerciales ainsi que l'installation de résidents secondaires ou de néo-ruraux ont contribué à faire reculer « l'esprit de clocher » et élargir l'espace du voisinage ;

– **l'ouverture au reste de la société.** Elle se traduit d'abord par une amélioration des liens physiques entre l'espace rural et les autres parties du territoire. En effet, 85 % des ménages ruraux sont désormais équipés au moins d'une voiture et nombreux sont ceux à en posséder deux. De plus, même si l'enclavement demeure un handicap relatif du monde rural, le réseau routier et autoroutier a connu une forte extension et s'est amélioré, au moment même où les liaisons ferroviaires devenaient plus rapides et garantissaient un maillage satisfaisant de l'ensemble du territoire national. Les vacances concernent désormais un nombre croissant de ruraux, même si leur durée et la distance parcourue entre le domicile et le lieu de villégiature varient considérablement entre les individus ;

– **l'ouverture au monde.** L'ensemble de la planète pénètre désormais la société rurale par le biais de la télévision et d'Internet. La quasi totalité des ménages est pourvue d'un téléviseur et forme un public particulièrement assidu, tandis que les résidents ruraux recourent de manière croissante aux services de la toile, même si, à équipement égal, ils y recourent moins que les citadins.

Au milieu des années 1980, le géographe B. Kayser pouvait dès lors écrire que : « *les sociétés rurales sortent d'une longue phase de décomposition, pour entrer dans une phase de recomposition, qui est la conséquence à la fois de la différenciation [par rapport aux] paysanneries et de l'émergence de nouveaux groupes sociaux* »².

Cette évolution a principalement procédé d'une ouverture initiée par le monde rural lui-même et ne saurait donc être réduite rétrospectivement à la conséquence de l'arrivée de populations de l'extérieur. Toutefois, ces deux phénomènes se sont entretenus mutuellement, les citadins étant d'autant plus enclins à quitter les villes qu'ils percevaient progressivement l'émergence de cette nouvelle société rurale.

¹ *Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires, rapport d'information de M. Jean François-Poncet et Mme Jacqueline Gourault, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 337 (2005-2006).*

² *L'esprit des lieux - Localités et changement social en France, rapport du programme d'observatoire du changement social, éditions du CNRS, 1986.*

b) Une société nouvelle, perçue comme telle par les Français

(1) La fin de comportements exclusifs et spécifiques.

Les modes de vie des ruraux et des urbains sont aujourd'hui très proches.

Comme le notent B. Hervieu et J. Viard, « *l'urbanité s'est échappée du territoire de la ville d'hier pour finir par capter l'ensemble de l'espace non urbain* ». ¹ La société rurale de l'autarcie et de l'autochtonie a cédé désormais la place à une société à la fois plus ouverte sur l'extérieur et diverse dans sa composition, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'**apparition de la pluriactivité** au sein des ménages agricoles² a permis d'entretenir un lien permanent avec les villes et les autorités publiques tout en dissociant désormais le lieu de résidence, d'emploi et de loisirs. Ce décloisonnement s'est traduit par une diminution progressive des comportements spécifiquement ruraux.

Ensuite, les **motivations des habitants** concernant le choix de leur lieu de vie ont également subi une mutation. La société paysanne était caractérisée par l'absence de questionnement à ce sujet, par le sentiment d'évidence qu'imposaient l'ancrage familial et le réseau social. Désormais, le choix du lieu d'installation revêt un caractère réfléchi : il s'agit pour certains d'un choix de vie, pour d'autres d'un arbitrage économique.

En outre, on observe un élargissement aux ruraux de **pratiques sociales** qui semblaient antérieurement réservées aux citadins, telles que l'acquisition de résidences secondaires dans d'autres régions, les départs en vacances –y compris vers les pays lointains– ou le développement de la vie associative locale.

Enfin, on observe une certaine **normalisation de la pratique politique** à travers le rapprochement des votes des ruraux et des citadins ; la forte diversité politique illustrant bien la perte relative de spécificité de la société rurale.

Ces mutations n'ont pas seulement modifié la réalité sociale du monde rural, mais également les représentations qui en découlent.

(2) Les nouvelles perceptions de la ruralité par l'ensemble de la société

Les années 80 et 90 ont été marquées par une véritable inversion conceptuelle au terme de laquelle les citadins et les ruraux eux-mêmes ont acquis une image valorisante du monde rural³.

¹ *Au bonheur des campagnes*, Bertrand Hervieu et Jean Viard, 1996.

² *Il n'est ainsi pas rare que l'un des conjoints travaille sur l'exploitation, tandis que l'autre (souvent la femme), occupe un emploi à l'extérieur.*

³ *Le refuge et la source*, Cécile Kovacsazy, in *Rural, une carte pour la France*, Paul Noirot (dir.), numéro spécial de la revue *Panoramiques*, éditions Arléa-Corlet, 1995.

- **La campagne se voit réinvestie de valeurs symboliques inédites.**

La société française intègre la société rurale, notamment en l'investissant du pouvoir de répondre à ses attentes, ce qui en modifie à la fois la perception et la place qui lui est assignée.

C'est ainsi qu'associée au respect de l'environnement, la campagne est revalorisée dans une période où les enjeux écologiques prennent une place prépondérante dans le débat public. De fait, la société globale tend à lui conférer un rôle d'entretien des paysages désormais perçus comme patrimoine commun. Ainsi, l'accès aux espaces de loisirs et aux espaces verts doit être garanti afin d'assurer la fonction récréative de la campagne. Cette dernière est de plus en plus conçue comme un lieu de culture et d'identité, symbole de la qualité des aliments et de la diversité des terroirs.

- **Un mode de vie qui fait la fierté de la société rurale.**

Le monde rural a longtemps souffert d'un sentiment d'isolement et d'un retard relatif en termes de développement économique, de sorte que certains avaient acquis la certitude que « *la société industrielle se retourne contre la paysannerie dont elle est issue* »¹.

Or, comme le note le rapport du Sénat sur l'exception territoriale², l'image s'est désormais inversée : « *[les ruraux] sont fiers aujourd'hui d'habiter la campagne, de bénéficier du calme, de la nature, du « bon air » et regardent avec une certaine condescendance les citoyens soumis, selon eux, au bruit, à la pollution, à l'insécurité, à l'entassement* ».

Mais cette vision positive du monde rural touche également les citadins : l'ensemble des citoyens se réapproprient ainsi progressivement l'espace rural.

(3) Un espace rural que se réapproprie l'ensemble de la société française

- **Les Français estiment désormais avoir un droit de regard sur l'espace rural.**

Comme le démontre l'importante enquête précitée conduite par le CREDOC en 2001, il existe un fort attachement de nos concitoyens pour leurs territoires.

Aussi les Français ont-ils le sentiment d'avoir un droit de regard sur l'espace rural. L'intervention des collectivités publiques, et notamment de l'Etat, est ainsi fortement encouragée : 90 % des Français se disent favorables à un tel soutien. Cette augmentation de la sensibilité des citadins entraîne

¹ *Les sociétés paysannes, Henri Mendras, 1995.*

² *L'exception territoriale : un atout pour la France, rapport d'information précité.*

l'apparition dans le débat public de nouveaux enjeux : pollutions agricoles, transformation des paysages, aménagement du territoire, création de nouveaux axes de communication, favorisant ainsi un peu plus le décroissement des sociétés rurales, érigé au rang d'enjeu national.

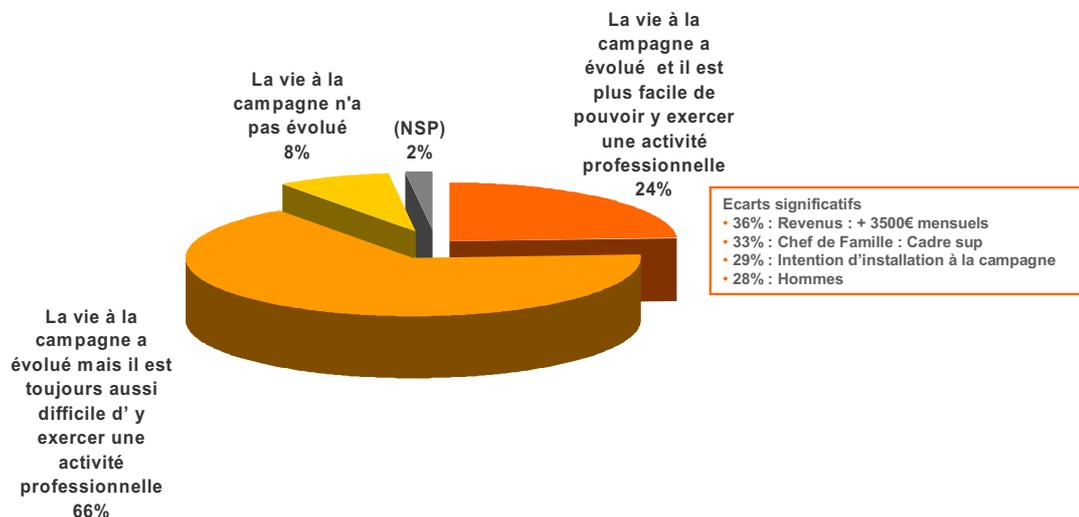
● **L'espace rural est désormais perçu comme un espace de développement et non plus de retrait.**

La retraite de la vie professionnelle loin de la vie citadine n'est pas un phénomène nouveau. Le monde rural constitue un endroit privilégié de bien-être et de repos. Toutefois, son attrait ne concerne plus seulement les personnes en fin de vie professionnelle, mais touche désormais les citadins actifs.

Une enquête BVA-CNASEA conduite en 2007 sur des citadins d'agglomérations de plus de 100.000 habitants¹ révèle que **le regard de 90 % des citadins a changé sur la ruralité²**. Près du quart associe désormais ruralité et développement professionnel et personnel. Seuls 8 % des citadins interrogés considèrent que la campagne n'a pas évolué.

Q1- Au sujet de la vie à la campagne, laquelle de ces 3 affirmations correspond le mieux à votre opinion ?

Base ensemble des citadins : 457 répondants



Source : Les Français et l'installation des citadins à la campagne, BVA – Cnasea, avril 2007.

Le monde rural n'est donc plus perçu comme isolé de la vie ou des opportunités de progrès individuel et collectif. Ce changement a

¹ Les Français et l'installation des citadins à la campagne, enquête nationale Cnasea – BVA menée à l'occasion de la 4^{ème} édition de la foire nationale à l'installation en milieu rural sur des citadins des agglomérations de plus de 100.000 habitants, avril 2007.

² Idem.

incontestablement joué en faveur de l'arrivée de nouvelles populations, « les nouveaux ruraux », qui ont à leur tour accéléré l'évolution de la société rurale.

2. Qui sont les néo-ruraux ?

Si les statistiques font apparaître un mouvement global de migration vers l'espace rural et de retournement de l'opinion en faveur de celui-ci, la description des néo-ruraux renvoie quant à elle à une grande diversité de profils, de projets et d'histoires de vie.

Toutefois, **il est possible d'identifier cinq catégories de néo-ruraux**, définis par leur lieu de départ et d'arrivée, la taille du ménage, leur âge et leur catégorie socioprofessionnelle, comme l'illustre une étude récente réalisée à grande échelle¹.

Les données de base de l'étude Sencébé-Lepicier

Caractéristiques	En effectif					En % par zone d'arrivée				
	Périurbain nouveau	Rural sous influence urbaine	Aire rurales	Autre rural	Total	Péri-nouveau	Rural sous infl. Urb.	Aires rurales	Autre rural	Total
<i>Ensemble de la population</i>	726 372	709 742	496 692	399 537	2 332 343	31	30	21	17	100
Individus <= 14 ans	195 130	169 937	114 964	82 850	562 881	35	30	20	15	100
Individus 15 à 24 ans	64 994	59 617	50 092	33 368	208 071	31	29	24	16	100
Individus 25 à 29 ans	71 370	65 408	53 562	36 444	226 784	31	29	24	16	100
Individus 30 à 39 ans	172 045	152 520	104 641	78 328	507 534	34	30	21	15	100
Individus 40 à 59 ans	141 175	148 049	93 253	86 700	469 177	30	32	20	18	100
Individus 60 à 74 ans	58 051	86 921	55 948	64 123	265 043	22	33	21	24	100
Individus >= 75 ans	23 607	27 290	24 232	17 724	92 853	25	29	26	19	100
<i>Ensemble des ménages</i>	256 062	260 341	196 004	155 793	868 200	29	30	23	18	100
Ménages d'une pers.	54 688	62 069	61 676	45 159	223 592	24	28	28	20	100
Ménages de 2 pers.	76 239	88 183	60 788	56 174	281 384	27	31	22	20	100
Ménages de 3 à 5 pers.	118 444	103 772	69 738	51 338	343 292	35	30	20	15	100
Ménages de 6 pers. ou plus	6 691	6 317	3 802	3 122	19 932	34	32	19	16	100
<i>Individus + 15 ans</i>	58 0266	595846	421660	350995	1948767	30	31	22	18	100
Actifs	357 313	326665	231559	173951	1089488	33	30	21	16	100
Chômeur	49 024	56041	39932	34308	179305	27	31	22	19	100
Inactif	173 929	213140	150169	142736	679974	26	31	22	21	100
<i>Individus + 15 ans au 1/4</i>	529 757	539 327	379 509	316 631	1 765 224	30	31	21	18	100
Agriculteurs exploitants	4 006	5 781	1 410	4 199	15 396	26	38	9	27	100
Artisans, Commerç., chefs d'entr.	23 832	26 305	16 746	16 401	83 284	29	32	20	20	100
Cadres, prof. intellectuelles sup.	36 582	32 370	26 367	17 166	112 485	33	29	23	15	100
Professions intermédiaires	87 368	76 897	54 683	40 384	259 332	34	30	21	16	100
Employés	102 714	92 935	70 537	51 477	317 663	32	29	22	16	100
Ouvriers	97 768	88 012	56 618	42 565	284 963	34	31	20	15	100
Retraités	75 500	110 607	74 008	79 432	339 547	22	33	22	23	100
Autres personnes sans activité	101 987	106 420	79 140	65 007	352 554	29	30	22	18	100

Source : Insee, fichier mobilité résidentielle 90-99, centre Quételet.

¹ Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale, Yannick Sencébé et Denis Lepicier, *EspacesTemps.net*, Textuel, 10 mai 2007.

a) Les retraités et les baby-boomers actifs

(1) Les citoyens retraités

Les retraités ont aujourd'hui tendance à s'installer en zones rurales selon deux logiques : le « retour au pays » et l'héliocentrisme¹.

Le « **retour au pays** » s'explique notamment par le fait que les migrants âgés de 60 à 74 ans ont, plus que les autres, été concernés par la migration vers les villes à des fins professionnelles. L'urbanisation et l'industrialisation de la France, tardives, ont été alimentées par la main-d'œuvre paysanne, encore très abondante dans les années 1950 et 1960. De là provient sans doute l'origine rurale d'une très grande majorité des retraités et leur tendance à retourner vers des espaces familiers ou similaires à l'environnement qu'ils ont quitté durant leur vie active. Il convient de souligner que si ces retraités migrent en priorité vers le rural sous influence urbaine (33 % d'entre eux), ils choisissent, plus fréquemment que toutes les autres classes d'âge, les autres types d'espaces ruraux (26 %). Le choix de ce genre de destination vise à concilier un environnement rural pour leur résidence et la proximité des services et équipements².

Quant à l'**héliocentrisme** des retraités, particulièrement concentré autour de la conurbation méditerranéenne, il est en partie contrebalancé par deux autres phénomènes : d'une part, le desserrement résidentiel de l'Île de France vers la région Centre, notamment, et d'autre part, le retour de retraités vers les zones rurales des régions de l'Ouest et de l'arc atlantique.

Bien que représentant un quart des migrants, cette population demeure toutefois relativement moins présente en milieu rural qu'en milieu urbain, contrairement aux idées reçues. Lors de son audition, M. Jean-Michel Charpin, alors directeur général de l'Insee, a ainsi précisé que la proportion des personnes de plus de 60 ans augmentait partout, en conséquence du vieillissement de la population, **mais de manière plutôt moins marquée dans les zones rurales**³.

(2) Les baby-boomers encore actifs

Les migrations des baby-boomers encore actifs ont de nombreux points communs avec celles des retraités, même si les actifs sont moins concernés par la bi-résidentialité que leurs aînés.

¹ *Les ruraux en 99 : qui sont-ils ? D'où viennent-ils ?*, Cécile Détang-Dessendre et Virginie Pigué, INRA sciences sociales, n° 1-2, 2003.

² *Concernant le rural isolé, mais aussi le rural sous influence urbaine dont certaines communes ont pu être, dans le passé, des espaces plus isolés des villes et d'émigration.*

³ *Audition de MM. Jean-Michel Charpin, directeur général de l'Insee, et Bernard Morel, chef du département de l'action régionale, le 20 février 2007. Le compte-rendu est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/bulletin/20070219/dat.html#toc2>.*

Ce profil de migrants concerne donc des classes d'âge avancé, des individus relativement dégagés des contraintes familiales et professionnelles vivant seuls ou en couple sans enfant. À cet égard, notons que les ménages d'une ou deux personnes ont moins tendance à se localiser dans le périurbain nouveau et un peu plus que les ménages de grande taille à s'installer dans des communes rurales isolées. Les migrations résidentielles de cette catégorie de population, moins soumise aux contraintes d'accessibilité aux emplois que leurs cadets et davantage dotée en patrimoine, notamment foncier, semblent moins le résultat d'une relégation en périphérie des villes que le choix d'une localisation privilégiant le cadre de vie et certaines aménités (paysages, climat, tranquillité), d'où une concentration prioritaire dans le sud et le littoral, assez semblable à celle des retraités.

En fait, cette génération a profité des fruits de la période de croissance économique, ce qui lui donne aujourd'hui les moyens financiers d'un large choix résidentiel. Notons à cet égard que le développement des résidences secondaires, autre phénomène de repeuplement des espaces ruraux, est en grande partie lié à l'origine paysanne d'une partie non négligeable de la génération de l'après-guerre et à l'avènement de cette classe nombreuse et relativement aisée qui a pu acquérir ou maintenir un patrimoine foncier dans le pays rural de ses origines. Cet accès à la campagne à travers le séjour en résidences secondaires, et le fait qu'ils soient encore en activité, expliquent sans doute que les individus de cette classe des 40-59 ans choisissent prioritairement les espaces en périphérie des pôles (32 % de ses membres vont dans le rural sous influence urbaine et 30 % dans le périurbain récent).

Ces deux catégories de néo-ruraux devraient continuer de croître. En effet, si 48 % des citadins interrogés envisagent leur installation en milieu rural dans le cadre de la retraite, l'enquête BVA-CNASEA¹ précise que la moitié des citadins favorables à une telle installation souhaite réaliser un tel projet au cours de leur vie active. En outre, 23 % d'entre eux envisagent même une réorientation professionnelle afin de s'installer à la campagne.

Toutefois, l'installation en milieu rural est aussi le fait de jeunes actifs en début de vie professionnelle, puisque la moitié des migrants adultes ont moins de 34 ans.

b) Les jeunes familles et les actifs modestes

Ces deux catégories ont en commun de s'installer essentiellement dans les espaces de type périurbain. Les migrations des couples avec enfants suivent une logique de cycle de vie, tandis que celles des classes moyennes et modestes répondent avant tout à des préoccupations économiques.

¹ *Les Français et l'installation des citadins à la campagne, enquête nationale précitée.*

(1) Les couples avec enfants

Les profils de migrants concernés correspondent à des ménages avec enfants, relativement jeunes, en phase d'installation dans la vie familiale et professionnelle, recherchant à travers le cadre de vie rural l'accès à un logement suffisamment grand. La pression foncière urbaine croissante et la modification des préférences individuelles durant cette étape de leur vie expliquent ce type de migration, qui profite en premier lieu aux espaces périphériques de pôles urbains, alimentant ainsi l'étalement urbain.

Cette migration concerne essentiellement les personnes âgées de 30 à 39 ans souvent accompagnées d'enfants de moins de 14 ans. Les migrations de l'urbain vers les différents types d'espaces périurbains se caractérisent par la prépondérance des ménages de trois à cinq personnes (343.292, contre un peu plus de 200.000 pour les personnes seules ou les ménages de deux personnes). Ce mouvement concerne d'abord l'ensemble des salariés avec une intensité relative assez peu différente entre les cadres et les ouvriers. Un tiers d'entre eux a quitté les villes et les périphéries anciennes entre 1990 et 1999 pour s'installer dans le périurbain nouveau. Logiquement, le périurbain récent et, dans une moindre mesure, l'espace rural sous influence urbaine, sont les espaces privilégiés de migration de ce type. Près de deux tiers des migrations des classes d'âge de moins de 14 ans et de 30 à 39 ans se dirigent vers ces lieux d'arrivée. Les ménages de grande taille¹ sont également les plus enclins à migrer dans le périurbain nouveau : ils représentent environ la moitié des ménages migrants vers ce type d'espace².

En fait, les jeunes ont tendance à migrer vers les pôles urbains pour des motivations professionnelles, ceux-ci continuant à concentrer les emplois malgré l'étalement résidentiel. Les couples qui ont de jeunes enfants décident de s'installer en périphérie des villes, à une distance plus ou moins grande, à condition que des navettes domicile-travail existent. Ce phénomène de desserrement résidentiel vers les périphéries des actifs travaillant dans les pôles urbains est attesté par la forte proportion d'actifs parmi les migrants vers les lieux d'arrivée les plus proches des villes.

(2) Les classes moyennes et modestes

Dans un contexte de précarisation du travail, de renforcement de la reproduction sociale et de dégradation des conditions de vie dans les villes, la mobilité géographique peut, d'une certaine manière, constituer un moyen d'accéder à des espaces préservés et de mettre à distance ou d'éviter des quartiers urbains défavorisés, pour ceux qui n'ont pas, par ailleurs, d'autres moyens d'ascension sociale. Le périurbain constitue alors un espace de repli et de refuge. Il est possible de voir, à travers cet isolement rendu possible par la maison individuelle, un havre de tranquillité, d'intimité et de secret, permettant de mener une existence centrée sur le couple, les enfants, la famille et les amis.

¹ De plus de 3 personnes, avec une très forte représentation des ménages de plus de 6 personnes.

² 125.135 ménages sur 256.062.

Les taux de migrations vers le rural des classes populaires et moyennes sont supérieurs à ceux des couches aisées, soit respectivement 7 % contre 5 %.

Les couches moyennes et populaires estiment que les migrations vers les espaces ruraux constitueraient un moyen de « se sortir » d'un environnement potentiellement dangereux, notamment pour leurs enfants¹, et d'accéder aux signes « résidentiels » d'ascension sociale à travers le choix par exemple d'une école de qualité. Ce type de migration vers les espaces ruraux périphériques serait la poursuite du phénomène qui a contribué à vider par le haut les grands ensembles de leur relative mixité sociale.

c) Les entrepreneurs ruraux

Les migrations vers le rural isolé concernent principalement les « entrepreneurs ruraux », c'est-à-dire des actifs indépendants ayant fait le choix de localiser ou de créer leur activité dans ce cadre. Ils constituent par définition un ensemble hétérogène qui regroupe, outre les agriculteurs, des artisans, des commerçants, des chefs d'entreprise ou bien encore certaines professions intellectuelles.

Ce type de néo-ruraux, principalement attirés par la vie rurale en ce qu'elle a de plus éloigné avec la ville, constitue une proportion de migrants marginale et relativement stable, évaluée à un peu plus de 5 % en 1999. Ces entrepreneurs choisissent une activité généralement peu sensible aux contraintes démographiques et l'espace rural constitue souvent à leurs yeux un refuge.

3. Le défi de l'intégration

La confirmation du mouvement de repeuplement rural et les transformations qui l'accompagnent sont le signe d'une intégration locale globalement réussie des nouveaux arrivants. Toutefois, les néo-ruraux doivent relever le défi de l'adaptation à leur nouveau milieu et faire face à la multiplication des conflits d'usage.

a) Des difficultés d'insertion toujours possibles

Un sondage Ipsos réalisé en 2003² révèle que le principal facteur d'échec lors de l'installation des néo-ruraux réside dans les difficultés d'adaptation à la vie locale (47 %) et d'intégration à la population locale

¹ Le débat autour du contournement de la carte scolaire est particulièrement évocateur à cet égard.

² Enquête Ipsos dans la perspective de la 2^{ème} édition de la foire à l'installation en milieu rural.

(42 %). Un néo-rural sur cinq éprouve des difficultés pour trouver un travail, tandis qu'un tiers des élus regrette le manque de viabilité des projets économiques de ces nouveaux arrivants.

Parallèlement à ces difficultés qui peuvent se traduire par un retour à la ville des néo-ruraux, la nouvelle société rurale risque d'être confrontée à la multiplication des conflits d'usage.

b) Les conflits d'usage

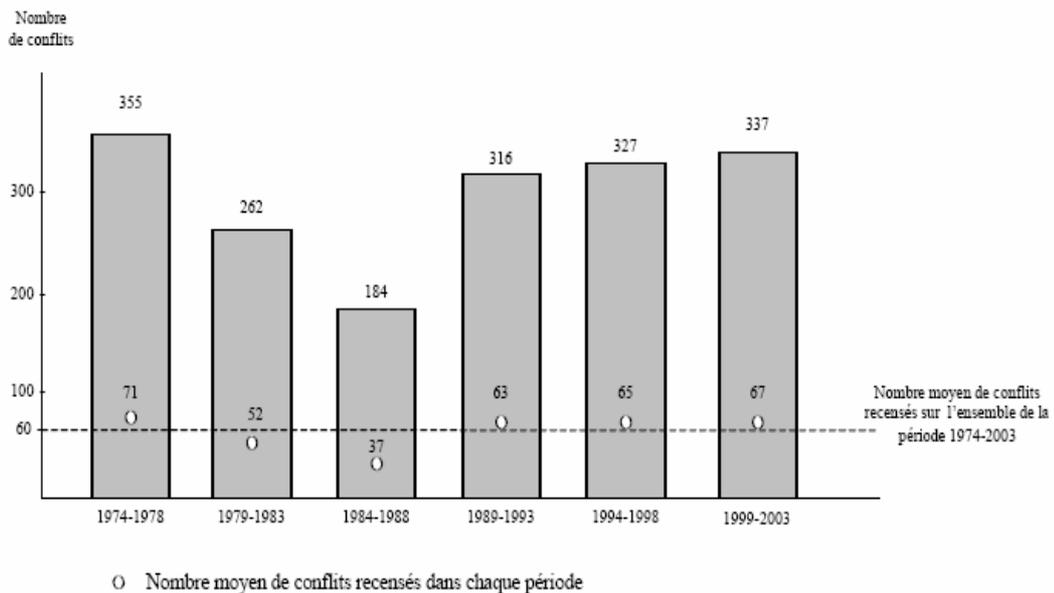
Le rapport du groupe de projet Manon sur les conflits d'usage à l'horizon 2020¹ définit les conflits d'usage comme des situations dans lesquelles « *la concurrence pour l'utilisation d'une ressource, l'accès à cette ressource ou à une voie de communication et enfin l'altération de la qualité de la ressource par pollution ou destruction par différentes nuisances* » met aux prises des individus entre eux ou des individus et un groupe plus large.

Or, le renouveau démographique de l'espace rural engendre une multiplication des cas de conflits d'usage. En effet, ce phénomène fait des espaces ruraux et périurbains l'objet de revendications nouvelles portées, d'une part, par les nouveaux résidents, dont les caractéristiques diffèrent des habitants traditionnels et, d'autre part, par les touristes et les différents acteurs qui soutiennent le développement touristique.

Si l'évaluation du nombre de conflits d'usage en milieu rural et de son évolution est malaisée, le rapport précité avance toutefois le constat de leur augmentation à partir du début des années 1990, en se fondant sur la comptabilisation des conflits d'une certaine intensité relatés par la presse quotidienne régionale.

¹ « *Conflits d'usage à l'horizon 2020 – Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?* », Marc Guérin, chef du groupe de projet Manon, Commissariat général du Plan, mai 2005.

Evolution quinquennale du nombre de conflits d'usage recensés entre 1974 et 2003



Source : « Conflits d'usage à l'horizon 2020 », groupe de projet Manon, op. cit.

Les conflits entre les activités résidentielles et productives augmentent essentiellement du fait des nouveaux résidents ainsi que des touristes, qui attachent une importance croissante à la préservation de leur cadre de vie.

Cette croissance est la conséquence du relâchement du lien entre les résidents et leurs territoires : « *le plus souvent, les conflits naissent de la confrontation entre usages productifs et d'autres types d'usage : résidentiels, de loisirs ou de préservation* »¹. Il apparaît notamment que les conflits d'usage liés aux nuisances sonores sont particulièrement fréquents. Ainsi, le bruit provoqué par la présence d'éoliennes, au-delà de la modification paysagère qu'elles entraînent, est souvent source d'animosité entre les résidents ruraux.

De même, les conflits d'usage peuvent aussi concerner des activités récréatives, qui mettent en cause les résidents et les touristes présents sur un espace rural.

L'augmentation de ces conflits d'usage et la diversification sociale des communes rurales conduit à faire peser sur les élus des attentes inédites et potentiellement contradictoires.

En la matière, l'ensemble des élus des collectivités territoriales est touché, mais les maires sont particulièrement démunis pour faire face à cette

¹ *Conflits d'usage à l'horizon 2020 – Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains ?*, Marc Guérin, chef du groupe de projet Manon, Commissariat général du Plan, mai 2005.

novation. Ceux-ci doivent en effet concilier les intérêts divergents des électeurs, mais également prendre en compte l'intérêt général de la commune.

Ainsi, les conflits liés à l'installation d'infrastructures touristiques représentent, selon le rapport précité du groupe de projet Manon, « *plus de 15 % des conflits inventoriés depuis 30 ans* ». Ce rapport relève par ailleurs que les activités cynégétiques représentent aujourd'hui « *31 % des condamnations pénales et 38,3 % des poursuites qui font partie du champ des conflits d'usage* ». Enfin, les conflits liés aux enjeux de protection naturelle connaissent une hausse continue.

Les maires peuvent être sensibles à ces revendications des populations résidentes. En effet, les revenus tirés par une commune de l'installation d'une entreprise se mesurent d'une part en création d'emplois et d'autre part en taxe professionnelle. Un arbitrage doit être réalisé entre ces gains et les pertes éventuelles de taxe d'habitation que pourrait provoquer le départ des populations résidentes, ainsi que la moindre attractivité touristique du territoire.

Par ailleurs, la multiplication des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut engendrer des conflits d'usage liés à l'installation de projet non désirés par les habitants. En effet, lorsque les résidents ont la garantie que, du fait de la taxe professionnelle unique, les retombées financières bénéficiant à leur EPCI seront identiques, qu'une entreprise s'installe dans leur commune ou dans une autre commune au sein de leur EPCI, ils ont tendance à être défavorables à l'installation de cette entreprise sur le territoire de leur commune.

Il convient toutefois de préciser que ces difficultés ont été intégrées par les acteurs locaux, qui ont d'ailleurs promu un développement harmonieux de la nouvelle société rurale, comme le souligne la suite du présent rapport¹.

Ceci a permis que la nouvelle société rurale soit aussi synonyme de nouvelles opportunités économiques.

II. UNE DYNAMIQUE ÉCONOMIQUE À EXPLOITER

A. UN MOUVEMENT DOUBLEMENT PORTÉ PAR LE SECTEUR DES SERVICES

La dynamique économique constatée dans les espaces ruraux est à **double titre portée par le secteur des services**.

D'une part, **un socle de services publics de base est indispensable pour attirer puis maintenir une population sur un territoire**. Ce constat est valable à la fois pour les résidents et pour les touristes. Le développement des moyens de transport et de communication en est la première condition. Par ailleurs, la proximité de services de santé, mais aussi d'éducation, constitue

¹ Cf. infra, *en particulier le III*.

souvent une exigence pour les nouveaux résidents des territoires ruraux. Condition d'installation et de passage des populations sur un territoire, ces services publics au sens large sont aussi le moteur d'une économie de service qui bénéficie à l'espace rural.

D'autre part, **des études ont révélé l'importance du nombre de résidents et de touristes dans le développement économique d'un territoire.** En effet, la simple présence d'une population sur un territoire conduit à la création d'activités économiques et d'emplois qui lui sont directement liés. Et ces activités économiques le sont **essentiellement dans le secteur des services, notamment les services à la personne.**

Ce double mouvement –le maintien ou la création de services publics permettant d'attirer une population, d'une part, et les bénéfices économiques apportés par la présence de cette population sur le territoire rural, d'autre part– traduit une dynamique économique qui profite à l'espace rural.

1. Les services et infrastructures collectifs, facteurs d'attractivité de l'espace rural

Le constat général qui peut être dressé est celui de **l'accessibilité croissante des services publics dans l'espace rural.** Le dynamisme démographique de l'espace rural en est le signe le plus patent.

Ce constat doit toutefois être relativisé selon les services concernés. A titre d'exemple, si le développement des infrastructures de transport a permis d'améliorer sensiblement le désenclavement des territoires ruraux, la question de la permanence en zones rurales des services médicaux continue à se poser avec une certaine acuité, comme l'a montré le rapport d'information sur l'offre de soins de notre collègue Jean-Marc Juilhard¹.

Par ailleurs, **le constat de la meilleure accessibilité des services publics dans l'espace rural doit être relativisé en fonction des territoires concernés.** L'espace rural n'est pas uniforme. Le rapport du Conseil économique et social *Aménagement du territoire, services publics et services au public*², réalisé en 2006, relève ainsi la permanence de fortes inégalités territoriales, au sein de l'espace rural, en matière d'accès aux services publics. Selon ce rapport, les zones rurales les moins bien équipées correspondent, « *d'une part, au nord-est de la France (Champagne-Ardenne, Lorraine et Franche-Comté pour partie) où les densités démographiques sont faibles, d'autre part aux espaces de montagne du sud (Préalpes et Alpes du sud,*

¹Offre de soins : comment réduire la fracture territoriale ?, rapport d'information fait par M. Jean-Marc Juilhard au nom de la commission des affaires sociales, n° 14 (2007-2008).

²Aménagement du territoire, services publics et services au public, rapport fait par M. Jean-Alain Mariotti au nom du Conseil économique et social, 2006.

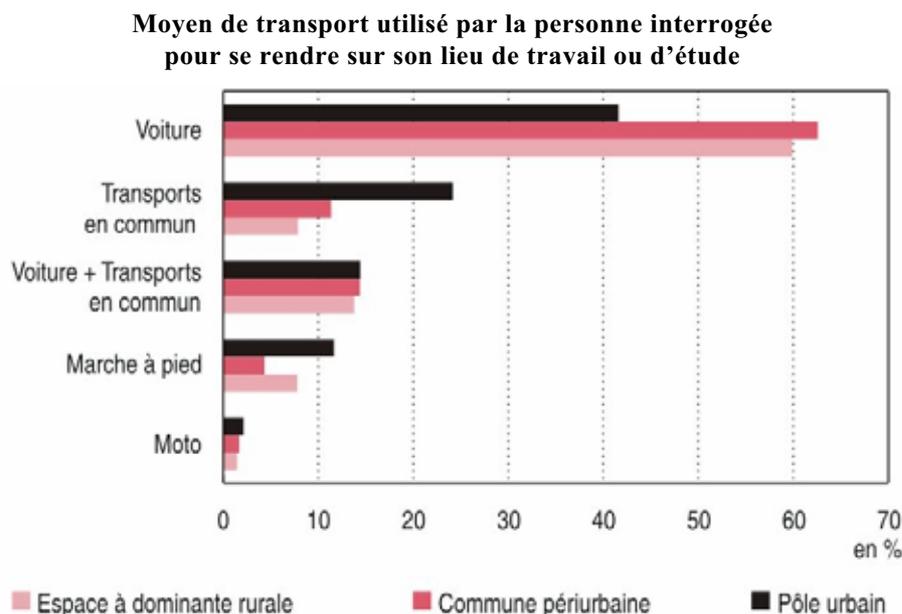
Pyrénées internes, Corse intérieure) dans lesquels le cloisonnement du relief s'ajoute au faible niveau de peuplement pour accentuer les difficultés d'accès aux services, dans un contexte à forte dominante rurale ».

a) *Le désenclavement de l'espace rural*

(1) L'importance du réseau routier en zone rurale

La condition *sine qua non* du développement démographique de l'espace rural est son accessibilité. A ce titre, le développement des moyens de transport joue un rôle primordial¹.

Les personnes qui décident de s'installer dans une zone périurbaine éloignée du lieu de leur travail ont besoin d'infrastructures performantes pour se rendre, chaque jour, de leur lieu de résidence à leur lieu travail. Les statistiques de l'Insee montrent que **les populations rurales et périurbaines utilisent davantage la voiture que les urbains pour s'y rendre quotidiennement**, comme l'indique le graphique ci-après.



Source : Insee Première, n° 1121, janvier 2007.

Le plus grand éloignement des centres commerciaux et la plus faible densité des transports en commun en zone rurale expliquent aussi le rôle majeur de l'automobile dans le désenclavement de l'espace rural.

Par ailleurs, les personnes âgées qui choisissent le lieu de leur résidence privilégient les endroits où leur famille pourra leur rendre visite

¹ A ce sujet, voir le rapport *Pour un désenclavement durable précité*.

facilement ; les touristes se rendent davantage dans les zones rurales aisément accessibles que dans celles qui demandent des temps de trajet plus longs, ce constat étant d'autant plus valable que les habitudes touristiques montrent un raccourcissement de la durée des congés.

Enfin, la qualité des réseaux de transport de l'espace rural est la condition d'acheminement des marchandises permettant un développement des industries productives.

Le développement des réseaux routiers est aussi la condition de la mise en place de transports collectifs efficaces en zone rurale, qui ne concernent pas seulement le ramassage scolaire mais aussi, plus largement, les déplacements entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Ces réseaux permettent à l'espace rural de développer des solutions de transport collectif proches de celles existant dans les zones urbaines.

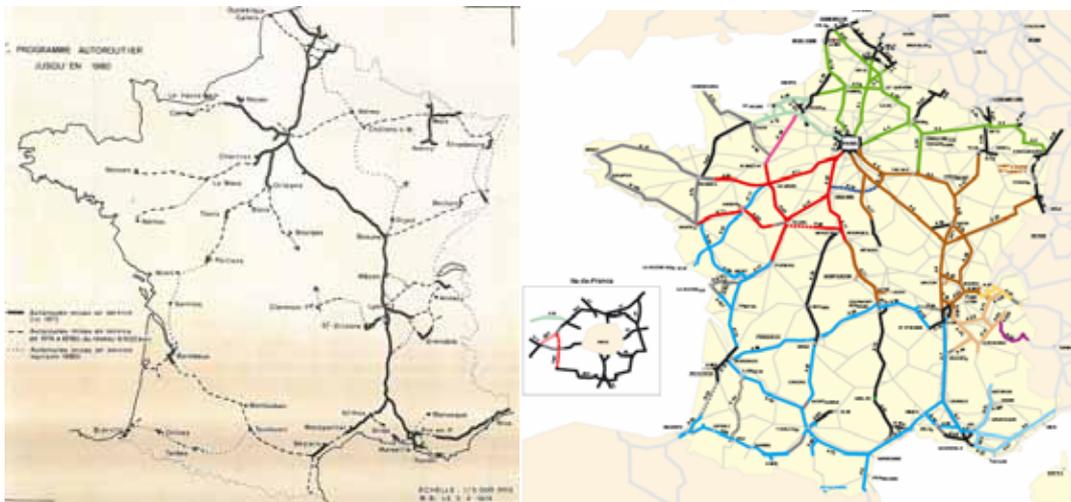
(2) L'amélioration de la desserte de l'espace rural par la route

La France bénéficie d'un réseau routier local particulièrement dense. On dénombre ainsi plus de 370.000 km de routes départementales et plus de 610.000 km de routes locales. Le taux d'équipement en automobile des ménages ruraux a par ailleurs augmenté plus fortement que celui des ménages urbains depuis les années 1970. L'Insee¹ indique ainsi que les taux d'équipements en automobile étaient, en 1970, de 60 % pour les ménages ruraux et de 40 % pour les ménages parisiens. En 2000, ces taux sont passés respectivement à 90 % et 50 %.

Le développement du réseau autoroutier français depuis les années 1970 a été un autre outil de désenclavement de l'espace rural. Sa longueur est passée de 1.000 km en 1970 à 4.800 km en 1980 et à plus de 11.000 km aujourd'hui, selon la direction générale des routes. Ce développement a particulièrement profité aux zones rurales. En 1980, le réseau autoroutier français était en effet essentiellement radial à partir de Paris. On constate aujourd'hui le développement d'itinéraires alternatifs reliant les grandes métropoles régionales et traversant des zones rurales auparavant dépourvues de liaisons routières à grande vitesse. Les villes de Lyon, Marseille, Lille, Nantes, Rennes ou Nancy ont vu se développer autour d'elles des maillages autoroutiers relativement denses.

¹ Insee Première, n° 844, mai 2002.

Evolution du réseau autoroutier entre 1974 et 2006



Source : direction générale des routes.

Même les régions traditionnellement les plus enclavées ont connu ces dernières années des progrès importants en termes de desserte autoroutière. A titre d'exemple, le Massif central et le centre-ouest de la France, non desservis par le réseau autoroutier en 1970, le sont aujourd'hui largement. Ce désenclavement, progressif, est passé par la réalisation de trois autoroutes : l'A20 qui relie Vierzon à Montauban, en passant par Limoges ; l'A75 qui sera pleinement achevée en 2009 et reliera Clermont-Ferrand à Béziers, sur le trajet de laquelle a notamment été mis en service le viaduc de Millau, inauguré le 14 décembre 2004 ; et enfin l'autoroute A89, dont la construction n'est pas terminée, et qui doit relier Bordeaux à Lyon.

(3) Le développement des lignes ferroviaires à grande vitesse

Le développement des lignes ferroviaires à grande vitesse a également permis d'améliorer la desserte de l'espace rural. Alors qu'aucune ligne à grande vitesse n'était en service en 1980, plus de 1.500 km étaient en exploitation en 2006. Depuis a eu lieu l'inauguration du premier tronçon de la ligne de TGV entre Paris et Strasbourg, le 10 juin 2007, Strasbourg se trouvant aujourd'hui à 2h20 de Paris contre 4h auparavant. L'achèvement de la deuxième phase, prévue pour 2014, devrait encore réduire ce temps de trajet à 1h50. Ce développement des lignes ferroviaires à grande vitesse ne suffit toutefois pas à désenclaver les régions rurales qu'elles traversent. Les arrêts des trains à grande vitesse sont en effet peu fréquents, ce qui explique qu'une zone rurale traversée par une ligne à grande vitesse puisse ne profiter que peu de cette nouvelle offre de transports.

Le rapport *L'exception territoriale : un atout pour la France*, fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du

territoire, relevait toutefois que « *bien que le réseau [de lignes à grande vitesse] demeure encore essentiellement radial à partir de Paris, les services de TGV desservent désormais plus de la moitié de la population française, grâce aussi aux prolongements sur lignes classiques* ».

Le réseau français des lignes à grande vitesse en février 2007



Source : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

En conclusion, le rapport de nos collègues Jacqueline Alquier et Claude Biwer sur le désenclavement de la France relève que « *si l'on juge le désenclavement du territoire à l'aune du critère des 45 minutes / 50 kilomètres posé par la loi du 4 février 1995, force est de constater que la France offre le visage d'un pays très largement désenclavé* »¹.

(4) La permanence de zones relativement enclavées

Ce constat général de désenclavement de l'espace rural français doit toutefois être nuancé en fonction des régions concernées. En effet, si l'amélioration concerne l'ensemble des territoires ruraux, **certains espaces restent moins bien desservis.**

¹ La loi du 4 février 1995 posait comme objectif qu'en « 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile d'une autoroute ou d'une route expresse à deux fois deux voies en continuité sur le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferré à grande vitesse ».

Le rapport du Conseil économique et social de 2006 indique ainsi la permanence de certaines régions qualifiées de « *fortement enclavées (...)* : *nord-ouest entre la Lorraine, la Champagne-Ardenne et la Bourgogne, plateau central – Margerie, Aubrac, Cévennes –, Préalpes du sud, partie orientale des Pyrénées, Corse* ». Ces zones géographiques, essentiellement rurales, bien qu'elles demeurent relativement isolées par rapport au reste du territoire français, le sont cependant de moins en moins.

Le rapport de nos collègues Jacqueline Alquier et Claude Biver identifie pour sa part deux types de zones qui demeurent relativement enclavées : d'une part, « *des espaces naturels contraints et/ou protégés notamment par des parcs naturels régionaux : certaines zones alpines, certaines zones pyrénéennes, une partie du massif du Morvan* » et, d'autre part, « *des espaces à dominante rurale peu densément peuplés (...)* : *certaines zones du Massif Central ou du Limousin* ».

Il est intéressant de relever que ces zones correspondent à celles dont le niveau de peuplement est faible ou qui ont été marquées par une forte régression démographique. Ce constat indique le lien ténu entre dynamisme démographique et isolement, même si la bonne desserte d'une région par des transports rapides ne suffit pas à entraîner son développement démographique.

Malgré la permanence de certaines zones relativement enclavées, le constat peut être dressé d'un **mouvement majeur de désenclavement de l'espace rural français depuis 1980, concomitant à un renouveau démographique, dont il est la condition.**

Le désenclavement de l'espace rural par les dessertes routières et ferroviaires ne facilite pas seulement l'accès à ces territoires mais aussi l'accès, pour les résidents de ces territoires, aux services publics qui ne se situent pas à proximité de leur lieu de résidence. **Ce désenclavement est donc, de manière générale, un facteur de meilleure accessibilité des services publics pour les populations rurales.**

b) La qualité des réseaux de communication

(1) La diffusion rapide des technologies d'information et de communication

Le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'espace rural apparaît aujourd'hui comme une autre condition d'attraction de la population. En effet, plus de 80 % des Français sont aujourd'hui équipés de téléphones portables. Par ailleurs, **l'utilisation d'Internet continue de croître fortement.** Selon une étude Médiamétrie¹, en avril 2008, 33,2 millions de personnes âgées de 11 ans et plus se sont connectés à Internet, soit 62,8 % de la population. En avril 2007,

¹ *L'audience de l'Internet en France en avril 2008, Médiamétrie, 29 mai 2008.*

ce taux n'était que de 55,1 %. La population des internautes a donc connu une croissance de 14 % en un an.

Or, le fonctionnement concurrentiel du secteur des nouvelles technologies implique que les zones urbaines, où la concentration de population est élevée et les distances courtes, sont privilégiées par les opérateurs. Le déploiement des divers réseaux de communication (téléphone portable, haut débit, fibre optique) y est en effet plus simple et plus rentable. Les zones rurales peuvent donc à ce titre subir les conséquences de leur plus faible densité d'habitat ainsi que de l'éloignement de certaines zones à couvrir.

Concernant les téléphones portables, M. Vincent Piveteau, directeur de cabinet du secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, a indiqué à vos rapporteurs que **le nombre de communes non couvertes par les réseaux de téléphonie mobile était passé de plus de 3.300 en 2004 à moins de 400 aujourd'hui**. Cette évolution est très satisfaisante. Il convient toutefois d'achever le mouvement de couverture des communes françaises, l'absence de tout réseau téléphone portable dans 400 d'entre elles étant pour les populations qui y résident particulièrement handicapante.

L'enjeu des zones grises

En termes d'accès à l'Internet haut débit, les disparités territoriales se manifestent par l'existence de deux types de zones mal desservies : des zones non couvertes, appelées « **zones blanches** », **dans lesquelles aucun accès au haut débit n'est possible et des « zones grises », dans lesquelles l'opérateur historique est le seul à posséder un réseau.**

Si l'existence de zones blanches pose un réel problème d'égalité d'accès à l'Internet haut débit, la permanence de zones grises n'est pas satisfaisante pour les populations concernées, bien qu'elles puissent avoir accès, si elles le souhaitent, au haut débit. En effet, **les habitants des zones grises restent privés des effets bénéfiques produits par la concurrence.**

L'existence d'une concurrence entre les opérateurs fournissant du haut débit est un enjeu double pour la population :

- d'une part, un **enjeu tarifaire**, puisque la concurrence entre plusieurs opérateurs contribue nécessairement à la baisse des prix. Ainsi, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs, la différence de coût d'accès à l'Internet haut débit entre les zones concurrentielles et les zones grises peut atteindre 40 % à 50 %. Les populations des zones grises sont donc financièrement pénalisées par l'absence de concurrence ;
- d'autre part, un **enjeu de services**, puisque les habitants des zones grises n'ont généralement pas accès à l'offre la plus développée sur le reste du territoire, qualifiée de « *triple play* » et qui recouvre l'accès à Internet, la téléphonie et la télévision. L'absence de concurrence ne pousse pas l'opérateur historique à développer les offres les plus intéressantes pour les clients.

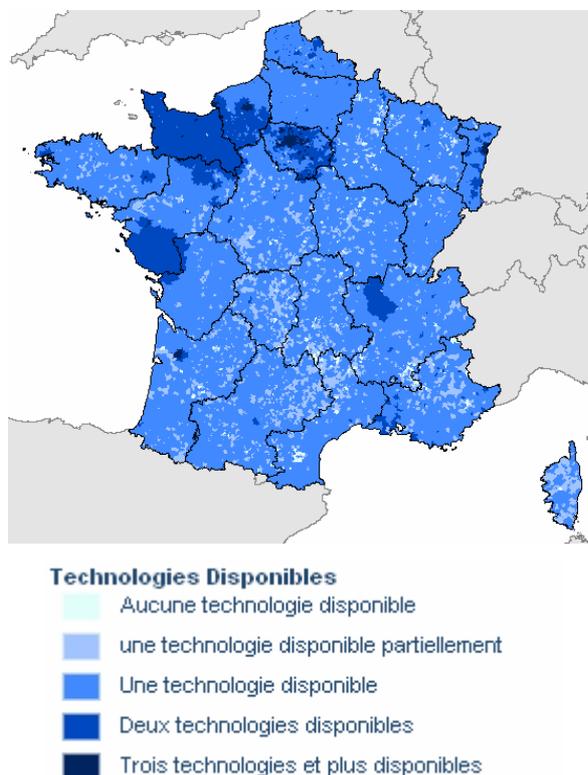
Au-delà du problème posé par les zones blanches, **la résorption des zones grises constitue donc un véritable enjeu pour l'avenir de l'espace rural.**

L'étude Médiamétrie indique par ailleurs qu'en avril 2008, 94 % des internautes qui se connectent à domicile utilisent des connexions en haut débit, cette population étant en progression de 23 % par rapport à l'année précédente. Or, on constate aujourd'hui une **accélération de la couverture territoriale des zones rurales par l'Internet haut débit**. Ainsi, le rapport de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire du Sénat de 2005¹ indiquait que les zones blanches « *couvrent [...] 10 % de la population française* » et que 41 % de la population française se trouvent en zone grise. Le rapport concluait donc que, « *en décembre 2004, seuls 49 % de la population française étaient situés dans une zone ouverte à la concurrence* ».

Les derniers chiffres fournis par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) montrent **que seuls 2 % de la population française se situent encore en zone blanche**. Par ailleurs, **la part de la population française se situant en zone grise est passée de 41 % à 38 %**. Ce pourcentage reste relativement élevé, la disparition des zones blanches par le raccordement à l'opérateur historique entraînant, dans un premier temps, un passage en zone grise. On constate **qu'en deux ans, le pourcentage de la population française située dans une zone ouverte à la concurrence est passé de 49 % à 60 %**. La carte ci-dessous montre la qualité actuelle de la couverture du territoire français par le réseau Internet haut débit, y compris en zone rurale.

¹ *Haut débit et territoires : enjeu de couverture, enjeu de concurrence, rapport d'information précité.*

Disponibilité territoriale des technologies de haut débit



Source : direction interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires.

Cette évolution résulte notamment de l'action de France Telecom qui a équipé, à partir de l'année 2007, tous les nœuds de raccordement d'abonnés (NRA) pour l'ADSL. 1,7 % des lignes téléphoniques restent non éligibles au haut débit en raison d'un éloignement du NRA supérieur à 5 km.

La « fracture numérique » telle qu'elle existait il y a encore cinq ans n'est donc plus d'actualité. **Bien que des écarts subsistent entre certains espaces ruraux et les zones urbaines, notamment concernant le débit des connexions à Internet, l'étude de l'évolution de la couverture de l'espace rural par les technologies d'information et de communication amène à la même conclusion que pour les moyens de transport : celui d'un désenclavement rapide de l'espace rural.**

Le constat qui pouvait prévaloir au début du XX^e siècle d'un retard de l'espace rural par rapport à l'espace urbain en matière de nouveaux équipements n'est plus valable au début du XXI^e siècle. A titre d'exemple, on peut relever que si 50 ans se sont écoulés entre le raccordement à l'électricité de La Rochelle, chef-lieu de la Charente-Maritime, en 1904, et celui de l'ensemble des petites communes du département, ce délai a été ramené à 8 ans pour l'expansion du réseau haut débit, qui couvre depuis le début de l'année 2008 l'ensemble du département.

(2) La réorganisation du réseau de La Poste

La Poste constitue un cas particulier en matière de services de proximité du fait de l'étendue de son réseau et de l'importance de sa fréquentation par la population française. Le rapport d'information que notre collègue Gérard Larcher avait consacré à ce sujet en 2003¹ indiquait ainsi que « 84 % des Français fréquentent au moins une fois par an un bureau de poste » et que le réseau de La Poste comprenait « 17.620 points de contact postaux dont 14.015 détenus en propre par La Poste, répartis sur 12.000 communes ». Par ailleurs, notre collègue Pierre Hérisson, président du groupe d'étude Poste et télécommunications, indiquait en 2005 que « 96 % des clients de La Poste se déclarent satisfaits » du service que celle-ci leur offre². Une étude de la DATAR de 2005³ révèle que La Poste est le premier service public spontanément cité par les Français (47 % de citations).

L'espace rural n'est toutefois pas uniforme en termes de présence de points de contact de La Poste, comme le relevait le rapport de notre collègue Gérard Larcher. Il mettait ainsi en avant, concernant le réseau postal, une **relative « absence des nouveaux lieux de vie », notamment des zones périurbaines** qui connaissent la croissance démographique la plus vive. Ainsi, **dans une partie de l'espace rural, la question qui se pose est celle de l'ouverture de nouveaux guichets**, au travers d'une réorganisation du réseau postal.

A l'inverse, **les bureaux de La Poste sont particulièrement nombreux et ont une activité moyenne relativement faible dans les zones les moins densément peuplées de l'espace rural** : « les 6.700 points de contact situés dans les communes de moins de 1.000 habitants assurent autant d'heures quotidiennes d'activité de guichet (...) que les 500 points de contact (treize fois moins nombreux !) situés dans les communes de plus de 200.000 habitants ». Cette situation ne pouvait perdurer dans le cadre de l'ouverture à la concurrence européenne des services postaux. Une réorganisation du réseau de La Poste, parfois vivement combattue par les élus municipaux, est devenue nécessaire.

Ces petites communes peuvent toutefois développer des outils afin de ne pas souffrir de la nécessaire réorganisation du réseau de La Poste. Parmi ces instruments, le **développement des points de contacts de La Poste en partenariat avec des commerçants ou avec les collectivités territoriales** revêt une importance particulière. Au nombre de 4.523 à la fin de l'année 2006⁴, ces points de contact **permettent de maintenir une présence postale dans les communes rurales** où les recettes ne peuvent couvrir qu'une très faible partie des coûts.

¹ La Poste : le temps de la dernière chance, rapport n° 344 (2002-2003).

² Interview par le groupe de prospective du Sénat, 22 avril 2005.

³ Les services publics en milieu rural, DATAR, 6 septembre 2005.

⁴ Rapport d'activité de La Poste, 2006.

L'exemple de l'expansion de ces partenariats de La Poste montre la **capacité de l'espace rural à préserver les services de proximité les plus essentiels** pour satisfaire les besoins des populations qui y résident et pour attirer de nouveaux résidents.

c) L'évolution des structures éducatives dans l'espace rural

La présence d'un bon réseau d'établissements éducatifs en zone rurale est un autre facteur d'attraction de nouveaux résidents. Les familles privilégient en effet les zones où leurs enfants pourront facilement rejoindre leur établissement scolaire, d'autant plus que les parents, s'ils travaillent, ne disposent pas nécessairement de suffisamment de temps pour prendre en charge les déplacements de leurs enfants entre le lieu de résidence et le lieu des études.

Comme dans d'autres domaines, l'espace rural n'est pas uniforme en matière d'accès aux services d'éducation. Ainsi, les zones périurbaines, qui ont connu un dynamisme démographique important depuis 1970, sont mieux dotées que les zones rurales les plus éloignées des centres urbains. **Si une commune sur trois ne dispose pas, aujourd'hui, d'une école sur son territoire, ce phénomène touche essentiellement les petits villages ruraux éloignés des centres urbains.**

Par ailleurs, on constate, en lien avec le renouveau démographique de l'espace rural, un **fort ralentissement du mouvement massif de fermeture des écoles dans l'espace rural** parallèlement à des ouvertures d'écoles dans les zones urbaines. Ainsi, depuis dix ans, le mouvement de regroupement d'écoles se traduit, dans l'espace rural comme dans l'espace urbain, par une diminution du nombre d'établissements, dans des proportions équivalentes. Selon les informations transmises par le ministère de l'éducation nationale, si le nombre d'écoles maternelles et primaires dans les communes de l'espace rural a diminué de 9 % entre 1999 et 2007, cette baisse a été de 6 % dans l'espace urbain.

Malgré cette diminution, **des progrès importants ont été réalisés depuis 1970, grâce auxquels l'espace rural, même hors des zones périurbaines, a amélioré sa situation en termes de structures éducatives.**

Ainsi, **des regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) se sont progressivement mis en place** depuis les années 1970. Leur existence repose sur un accord contractuel entre plusieurs communes. Il existe deux sortes de RPI : les RPI dispersés, où plusieurs écoles rassemblent, par niveau pédagogique, les élèves de plusieurs communes (81 % des RPI) et les RPI concentrés, où l'ensemble des élèves des communes concernées est scolarisé dans un seul établissement scolaire.

Les RPI regroupent en moyenne trois communes et **permettent, essentiellement en zone rurale, de répondre aux besoins des familles qui**

résident dans des zones où le nombre d'élèves est trop faible pour justifier l'installation ou le maintien d'une école. La mise en commun des moyens et des équipements permet par ailleurs d'offrir aux élèves des zones rurales des **prestations de qualité équivalente à celles des enfants des zones urbaines.** Le développement des RPI a été tel qu'on en dénombre plus de 5.300 en 2007, une commune sur trois y participant. Ces structures ont notamment le mérite de **renforcer l'intégration des familles nouvellement installées dans l'espace rural**, en favorisant la constitution et le développement de liens avec les habitants traditionnels de l'espace rural.

Le développement, en parallèle, d'une offre de transports scolaires collectifs permet d'assurer l'accessibilité des établissements pour les élèves qui ne se situent pas dans la même commune. Ainsi, selon l'Insee¹, **la distance moyenne à parcourir par les élèves de 7 à 11 ans scolarisés dans les zones rurales les plus éloignées des grands centres urbains² n'est que de 2,1 km.**

L'étude de l'Insee indique par ailleurs, **en ce qui concerne les collèges, que les cantons les plus ruraux sont, en moyenne, mieux dotés que le reste du territoire, si l'on rapporte le nombre de collèges à leur population.** Les bassins de vie ruraux qui ne comptent ni collège, ni lycée sont très peu nombreux. Seuls 88 bassins de vie sur les 1.745 bassins ruraux sont dépourvus de tout établissement du secondaire, soit 5 % des bassins de vie ruraux. **L'accessibilité des collèges en zone rurale est donc de très bonne qualité.**

L'espace rural, encore une fois, n'est pas uniforme en termes d'accessibilité aux structures d'éducation. L'étude de l'Insee note que *« globalement, c'est dans le Massif central, les Alpes, les Pyrénées, le Morvan et les Ardennes que les distances à parcourir pour accéder au collège fréquenté (...) sont les plus importantes ».*

Enfin, les zones rurales parviennent de plus en plus à développer sur leur territoire des filières d'enseignement supérieur, en lien avec les activités économiques se situant à proximité.

Ainsi, lors de son audition par vos rapporteurs, M. Yves Morvan, professeur émérite des universités, a fait état de nombreux exemples de *« délocalisations universitaires »* en Bretagne, ayant principalement bénéficié à des zones rurales. L'installation, à Fougères, en Ille-et-Vilaine, de l'école Fizeau, qui propose des formations au brevet de technicien supérieur (BTS) d'opticien-lunetier a ainsi conduit à la création de trois entreprises. De même, **la mise en place d'une filière de brevet de technique supérieur agricole (BTSA) technologies végétales « protection des cultures » à Ploërmel (ville de 9.000 habitants du Morbihan) a bénéficié à l'ensemble des activités agroalimentaires de la zone et atteste de la viabilité des structures d'enseignement supérieur en zone rurale.** La création, à Saint Germain de

¹ *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie, Insee, juillet 2003.*

² *Défini comme l'ensemble des zones rurales adossées à une commune ou une unité urbaine de moins de 30.000 habitants.*

Lusignan, d'un pôle des campus des métiers de la chambre des métiers et de l'artisanat de Charente-Maritime est un autre exemple de formations professionnelles bénéficiant à l'ensemble de la zone rurale dans laquelle elles se situent.

d) Réduction et transformation de l'offre médicale

La proximité et la qualité de l'offre médicale influe sur les choix de localisation des populations, particulièrement des retraités, dont les besoins médicaux sont plus élevés que ceux du reste de la population.

(1) Une réduction générale de l'offre médicale en zone rurale

En ce qui concerne les hôpitaux publics, l'évolution depuis le début des années 1990 montre une diminution du nombre d'établissements sur le territoire français. Le nombre d'entités juridiques hospitalières est ainsi passé de 1.057 en 1992 à 987 en 2006, soit une baisse, relativement modérée, de 6 % sur quinze ans. Ces fermetures ont essentiellement concerné les zones rurales, où le nombre des patients était considéré comme insuffisant pour maintenir les structures hospitalières. Ce constat est à mettre en parallèle avec le développement des infrastructures et des moyens de communication, qui permet aux patients qui en ont la capacité d'accéder plus facilement aux établissements hospitaliers. Ces personnes âgées n'ont néanmoins, en général, pas les moyens d'accéder sans assistance aux structures hospitalières éloignées, ce qui les incite à demeurer dans des zones, en général urbaines, proches d'une structure hospitalière.

Le mouvement de réduction de l'offre médicale a été beaucoup plus marqué dans le secteur privé, comme le note le rapport du Conseil économique et social de 2005 sur l'hôpital public en France¹ : *« ces facteurs ont toutefois agi de manière très différente selon les secteurs d'hospitalisation, aboutissant à la fermeture d'un nombre beaucoup plus important d'établissements dans le secteur privé : près de 30 % des cliniques, notamment des petites maternités, ont fermé leurs portes »* depuis 1992. **Le mouvement de diminution du nombre de maternités est encore plus flagrant sur longue période.** On dénombrait en effet 1.369 maternités en 1975 contre 617 en 2007, et ce sont principalement les petites maternités rurales, qui effectuaient le moins d'accouchements, qui ont disparu. Toutefois, l'Insee relève² que la distance moyenne entre le lieu de domicile et le lieu de l'accouchement n'a que très faiblement augmenté entre 1980 et 2001, passant

¹ *L'hôpital public en France : bilan et perspectives, rapport présenté par M. Eric Molinié au nom du Conseil économique et social, 2005.*

² *Une femme accouche en moyenne à 14 kilomètres de son domicile, Insee Première, n° 903, juin 2003.*

de 13 à 14 km, ce qui indique que le réseau des maternités dans l'espace rural reste satisfaisant.

On constate en revanche **l'aggravation du problème de densité des professions libérales de santé en zone rurale**, globalement inférieure à celle constatée dans les zones urbaines, comme l'indique le tableau ci-après.

Densité des professions de santé pour 100.000 habitants

Profession de santé	Pôles urbains de 30.000 habitants ou plus	Référentiel rural restreint	Ensemble
Généralistes	129,2	101,2	115,6
Infirmiers	96,5	104,6	100,1
Pharmaciens en officine	51,9	47,5	49,0

Source : *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, Insee, juillet 2003.

Les zones urbaines éloignées des centres urbains sont sous dotées par rapport à la moyenne nationale en médecins généralistes. Les raisons avancées par M. Gérard Pelhate, président de la Mutualité sociale agricole (MSA), lors de son audition par vos rapporteurs, pour expliquer la relative désaffection des médecins libéraux pour les zones rurales, tiennent essentiellement à l'isolement géographique qui complique la fourniture de soins à domicile ainsi qu'à la difficulté rencontrée pour trouver un remplaçant de manière ponctuelle ou transmettre son cabinet en cas de cessation d'activité. **Le constat est identique pour les zones périurbaines** qui, si elles attirent des populations nouvelles, restent sous dotées en populations médicales, les médecins libéraux préférant privilégier une installation dans les centres urbains.

En ce qui concerne les médecins libéraux, le rapport d'information de notre collègue Jean-Marc Juilhard sur l'offre de soins pointe une « *aggravation probable des inégalités territoriales d'accès aux soins* ». Il relève par exemple qu'en région Centre, à dominante rurale, les effectifs de médecins généralistes sont inférieurs de 20 % à la moyenne nationale. Il juge par ailleurs qu'au regard de l'évolution des effectifs d'étudiants en médecine, une baisse de 9,4 % du nombre de médecins en activité devrait se produire entre 2006 et 2025. Et ceci devrait, selon les conclusions du rapport d'information, « *se traduire par un creusement des disparités notamment en zone rurale* ».

L'examen des densités pour les professions d'infirmiers et de pharmaciens en officine conduit à relativiser en partie ce constat. En effet, en ce qui concerne les pharmaciens, leur densité dans l'espace rural n'est que

légèrement inférieure à celle qui peut être constatée dans l'espace urbain (47,5 contre 51,9 pharmaciens pour 100.000 habitants). Le constat est encore plus marquant pour les infirmiers, dont la densité dans l'espace rural s'avère supérieure à celle de l'espace urbain, ce qui est le signe d'une **bonne accessibilité des services infirmiers dans l'espace rural**.

(2) Des outils pour lutter contre l'aggravation des inégalités territoriales

De nombreux exemples montrent toutefois la capacité de l'espace rural français à préserver les services médicaux sur son territoire. Ainsi, par exemple, a été mise en place en avril 2004 la maison de garde médicale de La Rochefoucauld, en Charente, qui réunit 25 médecins libéraux. Cette structure permet d'offrir tous les week-ends des services médicaux à des populations situées en secteur rural éloigné des structures de soins permanentes.

La caisse de MSA développe par ailleurs des **maisons de santé rurales pluridisciplinaires** regroupant médecins, professionnels paramédicaux, pharmaciens et ambulanciers. Neuf projets ont été lancés dans la Vienne, les Deux-Sèvres, la Charente-Maritime, l'Aveyron, la Haute-Loire, les Pyrénées-Atlantiques, la Loire-Atlantique, la Meurthe-et-Moselle et les Vosges. Ces structures **permettent de maintenir en zone rurale une présence médicale, la mutualisation du personnel et des moyens facilitant l'exercice par les médecins de leur activité.**

D'autre part, **le recours croissant aux médecins étrangers permet à la France, et notamment aux territoires ruraux, de pallier les insuffisances de l'offre médicale.** Le Conseil national de l'Ordre des médecins indique qu'au 1^{er} janvier 2007, 8.431 médecins de nationalité européenne et extra-européenne étaient inscrits au tableau de l'Ordre, ce qui représente une augmentation de 24 % depuis 2003¹. 53 % de ces médecins étrangers sont d'origine européenne, les autres étant majoritairement originaires du Maghreb. Bien qu'ils ne représentent encore que 3,5 % des médecins inscrits à l'Ordre, leur installation en France permet d'améliorer la densité médicale des territoires.

Par ailleurs, **le développement, grâce aux nouvelles technologies, de la télémédecine, progresse en milieu rural** et pourrait constituer une alternative à la localisation d'équipements de santé dans les territoires où la demande n'est pas suffisante.

M. Martin Malvy, président de la région Midi-Pyrénées, lors de son audition devant le Conseil économique et social², a ainsi cité l'exemple de sa région où, d'une part, *« tous les hôpitaux sont dotés d'un équipement de*

¹Les médecins de nationalité européenne et extra-européenne en France, Gwénaëlle Le Breton-Lerouillois, Conseil national de l'Ordre des médecins, étude n° 40-1, décembre 2007.

²A l'occasion du rapport Aménagement du territoire, services publics et services au public, présenté par M. Jean-Alain Mariotti au nom du Conseil économique et social, 2006.

télémédecine » et où, pour améliorer la couverture médicale des zones les moins proches des centres médicaux, des équipements de télémédecine ont été installés « *chez 25 praticiens libéraux à titre expérimental, dans les zones les plus éloignées de la région, (...) certains professeurs du centre hospitalier universitaire consacrant régulièrement un après-midi par semaine à consulter à distance* ». Ainsi, « *de l'hôpital de Lourdes, de Foix, de Rodez, un généraliste ou un spécialiste transmettent un scanner, une radio et discutent avec le professeur du CHU. (...) Le malade, le médecin de l'hôpital local et le professeur du CHU dialoguent sur le diagnostic, la préparation d'une intervention* »¹.

Les zones rurales disposent donc d'instruments, lesquels doivent être développés pour faire face aux incertitudes pesant sur l'accessibilité de leur population aux soins médicaux.

Vos rapporteurs relèvent ainsi, globalement, une amélioration très significative de l'accessibilité aux populations résidant dans l'espace rural français de l'ensemble des services publics et des services d'intérêt général. L'étude de la DATAR de 2005 relève d'ailleurs que « *les habitants du monde rural font preuve d'un réel attachement aux services publics et d'intérêt général, dont ils se disent très majoritairement satisfaits : 75 % des personnes interrogées jugent en effet satisfaisant l'accès aux services publics et d'intérêt général près de chez eux* »².

La qualité des services d'intérêt général présents sur un territoire joue donc un rôle majeur dans sa capacité à attirer de nouveaux résidents et des touristes. Dans un deuxième temps, la présence de ces populations constitue une source de croissance économique, au travers des mécanismes des économies résidentielle et présente.

¹ *Aménagement du territoire, services publics et services au public, rapport précité.*

² *Les services publics en milieu rural, DATAR, 6 septembre 2005.*

2. Les services induits par l'augmentation de la demande locale : les économies résidentielle et présenteielle

Les économies résidentielle et présenteielle

L'économie résidentielle peut être définie comme l'ensemble des activités économiques majoritairement destinées à satisfaire les besoins des populations résidant sur un territoire. S'appuyant sur la consommation locale, elle s'oppose aux activités économiques dont l'existence dépend majoritairement d'une demande extérieure au territoire et qui sont soumises à la concurrence des activités économiques identiques présentes sur d'autres territoires. L'économie résidentielle a pour caractéristique de ne pas être soumise à une forte concurrence extérieure, même si, au sein du territoire concerné, la concurrence entre les activités résidentielles existe. Répondant aux besoins locaux des populations, elle n'est donc **pas sujette à délocalisation**.

La définition de l'économie présenteielle, qui présente les mêmes mécanismes économiques que l'économie résidentielle, est légèrement différente de celle-ci puisque son moteur n'est pas la consommation des seuls résidents d'un territoire, mais également celle des personnes présentes provisoirement sur ce territoire. A la différence de l'économie résidentielle, elle intègre donc notamment la présence touristique.

La **dynamique démographique** de l'espace rural induit donc, au travers des mécanismes des économies résidentielle et présenteielle, une **dynamique économique**, qui se traduit notamment par des créations d'emplois diversifiés dans le secteur des services.

a) Une création d'emplois diversifiés dans le secteur des services

L'économie résidentielle a pour composante essentielle des **activités de service**. En effet, les biens industriels et agricoles qui satisfont la demande locale peuvent facilement, du fait du développement des moyens de transport, provenir d'entreprises installées dans des territoires éloignés.

En revanche, certains services doivent nécessairement se situer à proximité des lieux de résidence des populations. Les services à la personne, mais aussi les activités de commerce au détail et une partie de l'artisanat entrent dans cette catégorie.

(1) Le « boom » des services à la personne

Les services à la personne regroupent diverses activités, dont le périmètre reste relativement flou. Selon le rapport du Conseil économique et social de 2007¹, ce secteur « *peut être statistiquement décrit a minima comme la réunion de deux ensembles connus : les emplois familiaux et l'activité des*

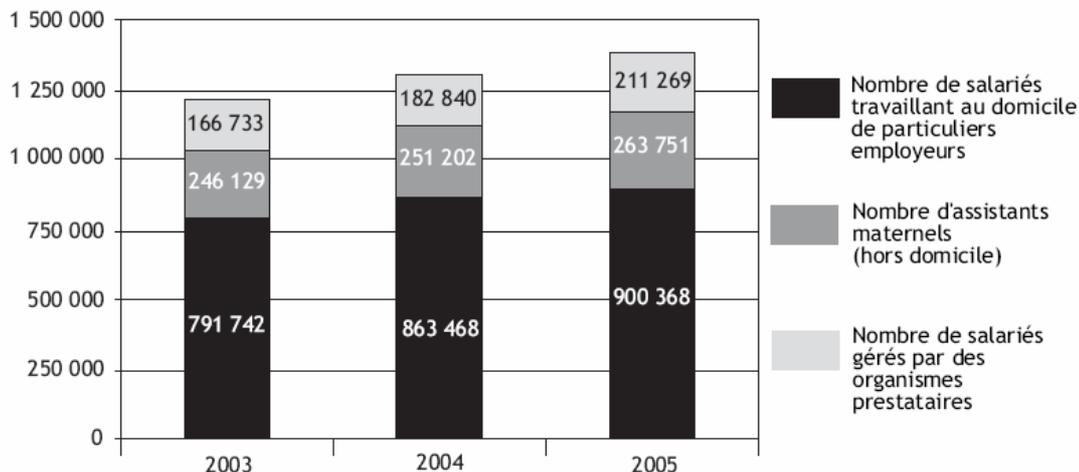
¹ Le développement des services à la personne, rapport présenté par M. Yves Vérollet au nom du Conseil économique et social, 2007.

assistantes maternelles à leur domicile ». Parmi les emplois familiaux sont compris les services d'entretien du domicile, d'aides aux personnes âgées ou handicapées, de gardes d'enfants et de soutien scolaire.

Le dynamisme économique des services à la personne se traduit, depuis quinze ans, par une forte augmentation du nombre de salariés du secteur. Le Conseil économique et social, dans son rapport, note ainsi qu'en 2004, les salariés du secteur des emplois familiaux sont environ un million, en croissance de 5,1 % par rapport à 2003. Ce dynamisme concerne aussi les emplois d'assistantes maternelles, au nombre de 264.000 en 2005, en progression de 4,3 % par rapport à 2004. Le développement du nombre d'assistantes maternelles est particulièrement rapide en secteur rural, dont il renforce l'attractivité puisqu'il permet aux familles de trouver plus facilement des moyens de garde pour leurs enfants en bas âge.

Au total, le nombre d'emplois créés par le secteur des services à la personne a progressé de 4,6 % entre 2003 et 2004. Cette évolution est encore plus marquante sur le moyen terme puisque, **entre 1994 et 2004, le nombre de salariés du secteur des services à la personne a presque doublé**, passant de 639.000 à 1.260.000.

Effectifs salariés du secteur des services à la personne



Source : *Les services à la personne en 2005 : poussée des entreprises privées*, ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, direction de l'animation, de la recherche des études et des statistiques (DARES), *Premières informations, premières synthèses*, n° 20.1, mai 2007.

Le dynamisme des services à la personne résulte en particulier des emplois d'aide au maintien à domicile pour les personnes âgées. Il est donc appelé à se poursuivre, le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans devant passer de 1 à 2 millions d'ici 2015. Mme Valérie Létard, secrétaire d'Etat à la solidarité, a ainsi précisé, le 13 février 2008, à propos des emplois d'assistance aux personnes âgées, que « *les besoins de recrutement au niveau*

national sont estimés à 400.000 emplois à l'horizon 2015, dont 200.000 liés aux départs en retraite dans les dix ans et 200.000 à des créations d'emplois ».

Par ailleurs, l'Etat a mis en place des outils destinés à renforcer cette dynamique. **La loi du 26 juillet 2005 relative aux services à la personne a ainsi poursuivi un double but : solvabiliser la demande de services et mieux structurer l'offre du secteur. Le chèque emploi-service universel (Cesu) en constitue l'outil principal.** Il vise à simplifier, sécuriser et élargir l'emploi des deux instruments financiers précédemment existants : le chèque emploi-service et le titre emploi-service.

En matière de services à la personne, **l'espace rural présente des spécificités importantes.** Comme le note l'observatoire régional des métiers de Provence-Alpes-Côte d'Azur¹, « *la présence dans un village d'un nombre suffisant de demandeurs du même service est peu fréquente* ». **Dans l'espace rural plus qu'ailleurs, le caractère polyvalent de l'offre de services à la personne est donc essentiel pour que le marché atteigne une taille suffisante, permettant le développement de ces services.** Par ailleurs, le désenclavement de l'espace rural favorise la mobilité des prestataires de services à la personne et leur permet ainsi d'étendre leur marché.

Afin de favoriser l'expansion des services à la personne, notamment dans l'espace rural, la loi du 26 juillet 2005 a mis en œuvre une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale pour les rémunérations des salariés employés par les associations ou entreprises agréées dans le domaine des services à la personne. **La professionnalisation du secteur progresse. Elle contribue à son dynamisme et favorise le développement de services polyvalents adaptés aux zones rurales.** Le nombre d'organismes agréés de services à la personne est passé de 85 en 1998 à 573 en 2004, soit une multiplication par plus de 6,5 en 6 ans. Parallèlement, le nombre d'heures de travail effectuées par l'intermédiaire de ces organismes est passé, sur la même période, de 275.000 à 2,8 millions, soit une multiplication par plus de 10.

Enfin, **un plan de développement des services à la personne a été mis en place pour les années 2005 à 2009 et une Agence nationale des services à la personne** créée par un décret du 14 octobre 2005 relatif à ladite agence. Elle a pour objectif, d'une part, de favoriser la concertation et l'engagement de tous les acteurs du secteur et, d'autre part, de participer au dynamisme du secteur en soutenant la création et le développement des activités de services à la personne.

¹ *Observatoire régional des métiers de Provence-Alpes-Côte d'Azur, mémo n° 37, novembre 2007.*

(2) Les commerces de proximité et l'artisanat

Un rapport du Conseil économique et social de 2004¹ relevait que « *c'est dans les communes rurales que les derniers commerces de proximité ont disparu au cours des vingt dernières années* ». Cette évolution résultait de l'exode rural français qui a conduit de nombreuses zones de l'espace rural à connaître, à des degrés divers, une régression démographique.

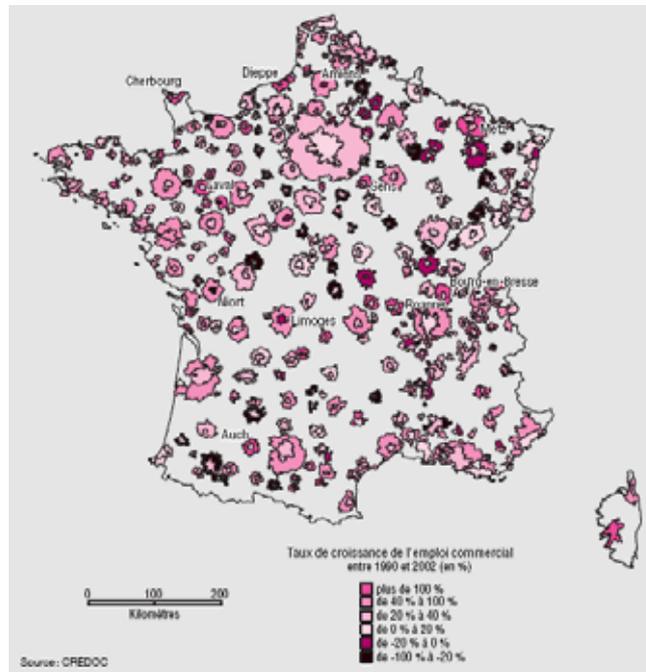
Le constat du renouveau démographique de l'espace rural se traduit, à l'inverse, par une revitalisation du commerce de proximité. La présence de nouveaux consommateurs favorise en effet l'installation de commerces, notamment alimentaires, et d'activités artisanales situés à proximité du lieu de résidence de ces consommateurs.

Le dynamisme du commerce de proximité est particulièrement marqué dans les zones rurales où la dynamique de repeuplement a été la plus forte, c'est-à-dire dans les zones périurbaines. Une étude du CREDOC² indique que « *le commerce rural témoigne depuis le début des années 1990 d'une croissance appréciable. C'est dans les espaces ruraux situés au sein des aires urbaines –la « campagne des villes»– que le mouvement est le plus spectaculaire, avec une croissance de l'emploi commercial de 50 %* » entre 1990 et 2002. Au cours de cette période, la croissance de l'emploi commercial a notamment été plus forte dans les aires périurbaines que dans les aires urbaines qu'elles entourent, comme l'indique la carte ci-après.

¹ *Aménagement du territoire et établissements de santé, Conseil économique et social, 26 mai 2004, M. Michel Picard.*

² *Commerce : la périphérie rafle la mise ... mais les villes-centres et le rural se portent bien, Philippe Moati, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie, Consommation et mode de vie, n° 185, juillet 2005.*

Croissance comparée de l'emploi commercial entre pôles urbains et couronnes périurbaines



Source : *Commerce : la périphérie rafle la mise... mais les villes-centres et le rural se portent bien, op. cit.*

Dans les territoires ruraux en général, l'emploi salarié lié au commerce a augmenté, entre 1990 et 2002, 40 % plus rapidement que la démographie. La dynamique démographique de l'espace rural est donc facteur d'un renouveau plus marqué des commerces de proximité. L'étude du CREDOC conclut que « *le commerce semble, en quelque sorte, surréagir aux évolutions démographiques et quelquefois les anticiper* ».

Enfin, si, **dans l'espace rural plus éloigné des villes, la croissance**, entre 1990 et 2002, **des commerces de proximité** a été moindre, à hauteur de 28 %, elle **reste supérieure au taux constaté sur l'ensemble du territoire**.

L'artisanat joue également un rôle économique particulier en zone rurale. **Sur ses 850.000 établissements situés en France métropolitaine, un tiers sont en effet installés dans des communes de moins de 2.000 habitants**, selon le Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat. Ainsi, les zones rurales comptent 17 entreprises artisanales pour 1.000 habitants, contre 13 pour 1.000 en zone urbaine. En termes d'emplois, l'activité artisanale occupe une place majeure puisque, d'une part, elle rassemble plus de 2,4 millions d'actifs et que, d'autre part, les effectifs salariés du secteur artisanal sont en augmentation constante : + 7 % entre 1997 et 2004.

Le secteur de l'artisanat, comme celui du commerce de proximité, bénéficie du renouveau démographique de l'espace rural.

(3) Des emplois diversifiés

Il est difficile de déterminer précisément le nombre d'emplois créés résultant directement du renouveau démographique de l'espace rural. Un ordre de grandeur est fourni dans une étude conjointe de l'Insee et de l'INRA¹, qui avance l'hypothèse qu'une « *croissance d'un habitant par kilomètre carré de la densité de population d'un bassin se traduit par 0,26 emplois par kilomètre carré supplémentaire dans le bassin* ». Néanmoins, ce chiffre moyen varie fortement en fonction du bassin de vie considéré. Ainsi, plus un bassin de vie est à dominante résidentielle, plus l'accroissement de sa population aura tendance à se traduire par un nombre important d'emplois. La diversité de l'espace rural, en termes notamment de densité de population, doit conduire à la prudence sur le chiffrage précis des conséquences de l'économie résidentielle dans les espaces ruraux.

Les emplois qui résultent du dynamisme économique nouveau de l'espace rural sont de nature très variée.

D'une part, on constate **la prévalence d'une majorité d'emplois peu qualifiés dans des domaines** tels que les gardes d'enfants, les travaux ménagers, le petit commerce, le jardinage ou le bricolage. Ces nouveaux emplois peu qualifiés sont **très bénéfiques à l'économie locale** dans la mesure où le chômage touche 10 % des personnes peu qualifiées (brevet, CEP ou sans diplôme), contre seulement 4 % des personnes ayant suivi un enseignement supérieur long². De ce point de vue, le dynamisme des services à la personne est un outil utile de lutte contre le chômage des actifs peu qualifiés.

Mais, d'autre part, l'espace rural favorise aussi, grâce à l'économie résidentielle, la création de **nouveaux emplois qualifiés dans le secteur des services**. Parmi ces secteurs, on relève plus particulièrement l'assistance aux personnes âgées, qui demande des qualifications médicales de plus en plus poussées, ou le soutien scolaire, qui fait souvent appel à des personnes suivant des études supérieures. La professionnalisation croissante du secteur conduit également à une meilleure qualification des prestataires de services, ainsi qu'à la création d'emplois dans les entreprises d'intermédiation entre les consommateurs et les prestataires de services à la personne.

La dynamique de l'économie résidentielle dans l'espace rural est donc à même de **favoriser un développement économique pérenne, sans pour autant reproduire les schémas de développement productif des zones urbaines.**

¹ *Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle*, Eric Ambiaud (Insee), Michel Blanc et Bertrand Schmitt (INRA), in *La France et ses régions*, édition 2006.

² *Insee, enquêtes emploi*, 2006.

b) L'importance croissante de l'économie résidentielle

L'importance de l'économie résidentielle par rapport à l'économie dite productive est révélatrice de l'ampleur, pour l'espace rural, de la dynamique économique suscitée par son renouveau démographique.

L'échelon qui apparaît pertinent pour mesurer le poids de l'économie résidentielle est celui, retenu par l'Insee, des bassins de vie, puisque ceux-ci sont définis comme la plus petite maille territoriale sur laquelle les habitants peuvent accomplir la majorité des actes courants. Ils correspondent donc au territoire sur lequel se manifestent les mécanismes de l'économie résidentielle.

(1) Un poids économique supérieur à celui de l'économie productive

L'Insee recense en France 1.745 bassins de vie centrés sur des unités urbaines ou des communes de moins de 30.000 habitants¹. Parmi ces bassins de vie, l'étude conjointe de l'Insee et de l'INRA indique que le poids de l'économie résidentielle « *n'est inférieur à 44 % des emplois que dans le quart des bassins de vie, et inférieur à 25 % dans seulement 10 bassins* ».

M. Vincent Piveteau, directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, a pour sa part évoqué, lors de son audition par vos rapporteurs, **un pourcentage « supérieur à 50 % d'emplois liés à l'économie résidentielle dans l'espace rural »**. L'étude conjointe de l'Insee et de l'INRA note quant à elle que dans la moitié des bassins de vie à dominante rurale, au nombre de 1.050, l'économie résidentielle fournit la majorité des emplois.

S'il demeure difficile d'obtenir une mesure précise de l'économie résidentielle dans les espaces ruraux, l'ensemble de **ces chiffres est révélateur de son importance dans l'économie des territoires ruraux**.

Les auteurs de l'étude relèvent par ailleurs une augmentation du nombre de bassins d'emplois à dominante résidentielle. Ceux-ci sont passés de 649 en 1990 à 977 en 1999, soit une croissance de 50 % en neuf ans, qui indique **le poids croissant de l'économie résidentielle par rapport à l'économie dite productive dans l'espace rural français**.

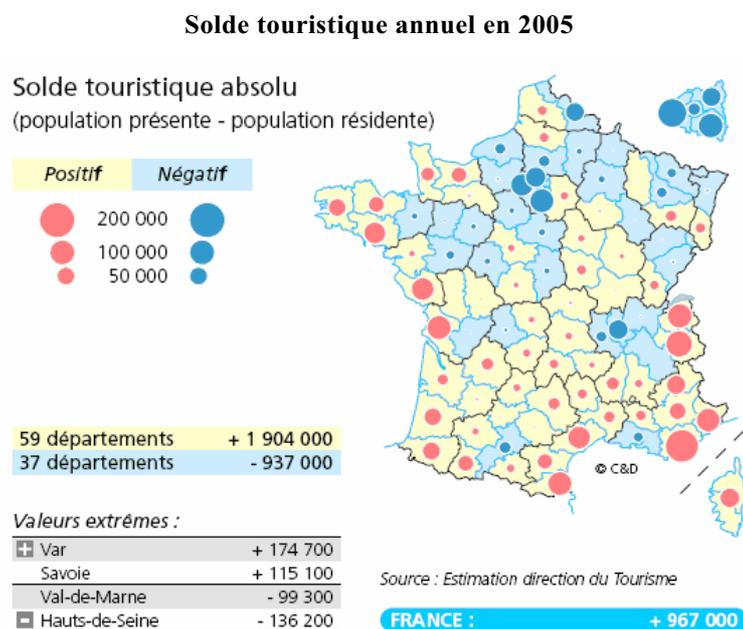
Enfin, **les bassins à dominante résidentielle ont connu une croissance économique proche de 7 % par an en moyenne de 1990 à 1999**. Ce taux, plus élevé que celui de la croissance des bassins à dominante agricole ou industrielle, indique le dynamisme, dans l'espace rural, de l'économie résidentielle par rapport à l'économie productive.

¹ Auquel il faut ajouter les 171 bassins de vie des grandes agglomérations pour obtenir le chiffre de 1.916 bassins de vie de France métropolitaine.

(2) Cette importance varie selon les territoires

Le dynamisme des économies résidentielle et présenteielle dans l'espace rural doit être nuancé eu égard aux spécificités de certains territoires.

Ainsi, **dans certaines zones rurales particulièrement touristiques, le poids de l'économie présenteielle est significativement plus élevé que dans l'ensemble de l'espace rural.** La carte ci-dessous indique que les départements littoraux bénéficient notamment d'un solde touristique particulièrement favorable à leur économie.



Source : *Mobilité touristique et population présente : les bases de l'économie présenteielle des départements*, édité par la direction du tourisme, sous la direction de Christophe Terrier.

D'autres territoires ruraux profitent moins que l'ensemble de l'espace rural des bénéfices de l'économie résidentielle, du fait de leur moindre attractivité et donc de leur moindre renouveau démographique. Selon M. Laurent Davezies¹, le Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine peuvent être considérées comme les deux régions qui profitent le moins de ce nouveau dynamisme économique.

(3) Un modèle qui ne peut être généralisé

L'analyse des mécanismes de l'économie résidentielle révèle que celle-ci est **essentiellement basée sur des transferts de revenus issus des territoires productifs**, c'est-à-dire que, sur un territoire donné, la

¹ *La République et ses territoires – La circulation invisible des richesses*, M. Laurent Davezies, La République des idées, Seuil, janvier 2008.

consommation, qui est le moteur de l'économie résidentielle, provient essentiellement de revenus produits hors de ce territoire.

Ce mécanisme explique que le modèle de développement de l'économie résidentielle ne puisse être généralisé au niveau national. En effet, afin de préserver ces transferts de revenus, il est nécessaire de conserver, sur certains territoires, des zones de production, pour que les richesses qui y sont produites soient ensuite redistribuées sur l'ensemble du territoire et alimentent ainsi l'économie résidentielle.

En revanche, **ce modèle de développement paraît soutenable au niveau des territoires ruraux**. Il fonctionne dans le cadre d'une répartition fonctionnelle des territoires qui voit, d'une part, des centres, majoritairement urbains, concentrer l'activité productive et des territoires, majoritairement ruraux, bénéficier des transferts de revenus induits par les activités productives. Cette répartition globale n'empêche pas, comme nous le verrons ci-après, le développement d'activités productives dans l'espace rural.

c) Les transferts de revenu au bénéfice de l'espace rural

(1) La dissociation entre les lieux de travail et de résidence

M. Laurent Davezies analyse le cas de l'Irlande, dont la croissance économique la conduit aujourd'hui à avoir, d'une part, un PIB par habitant supérieur à celui de la France (32.600 euros contre 25.400 euros¹) et, d'autre part, un revenu par habitant inférieur à celui de la France. L'auteur estime que ces différences, constatées entre les entités nationales, sont plus faibles que celles constatées au niveau local.

En effet, l'écart grandissant entre le temps de production et le temps de consommation (allongement de la durée des études, réduction du temps de travail) conduit à une **dissociation croissante des lieux de production et des lieux de consommation**. L'expansion des moyens de transport favorise cette évolution.

La richesse des territoires ruraux peut ainsi en partie provenir d'un transfert de richesses produites dans d'autres territoires, notamment dans les territoires urbains situés à proximité. Ce phénomène concerne en particulier les territoires périurbains où s'installent des populations qui ont fait le choix de quitter les centres urbains, tout en y conservant leur emploi. La richesse, apparemment produite dans les centres urbains, circule en réalité sur le territoire pour être en grande partie redistribuée hors de ces centres.

Ce mouvement de dissociation des lieux de résidence et de travail prend de l'ampleur. M. Laurent Davezies indique par exemple qu'entre 1970 et aujourd'hui, la distance moyenne entre le domicile et le travail des actifs a doublé, passant de 6 à 12 km. Ce phénomène est visible notamment au travers

¹ Source : Eurostat, données estimées à parité de pouvoir d'achat.

de l'accroissement des zones périurbaines. En Ile-de-France, par exemple, 7 % de la masse salariale est versée à des actifs qui ne résident pas dans cette région¹. Ces transferts de revenus conduisent certains territoires à ne pas bénéficier de la richesse produite sur leur sol. M. Laurent Davezies cite, par exemple, le cas de « *la Plaine de France, en Seine-Saint-Denis, où la plupart des emplois qualifiés sont occupés par des actifs résidant ailleurs* ». A l'inverse, ces transferts de revenus permettent à certains territoires de bénéficier de la richesse produite ailleurs, par exemple, « *le canton de Beauvais, dans le sud de l'Oise, où une part très importante des actifs est employée en Ile-de-France* ».

Du fait de cette dissociation entre les lieux de travail et de résidence, le seul critère de la production et des emplois créés sur un territoire est insuffisant pour rendre compte des ressources de ces territoires.

Ce phénomène, qui concerne essentiellement les zones périurbaines, peut toutefois, dans une certaine mesure, être étendu aux zones plus éloignées des centres urbains. Ainsi, M. Laurent Davezies note que, « *en 1999, le quart des actifs vivant en milieu rural travaille dans une aire urbaine* », participant ainsi à la richesse des territoires ruraux.

(2) La présence des retraités

Les pensions de retraite représentaient, en 2004, 21,7 % du revenu avant impôts des ménages français². Le vieillissement de la population laisse penser que ce pourcentage devrait s'accroître à l'avenir.

Or, la localisation géographique des retraités est largement déconnectée des lieux de production économique. Elle semble dépendre essentiellement de la qualité de vie des territoires et varie en fonction du niveau de revenu des retraités. Ainsi, certains départements bénéficient de la présence de nombreux retraités aisés (le Var et les Alpes-Maritimes notamment), tandis que d'autres rassemblent essentiellement un nombre faible de retraités, dont les revenus sont moindres (par exemple la Seine-Saint-Denis, le Nord-Pas-de-Calais et le Nord). Le cas de la ville de Paris est particulièrement symptomatique puisqu'il apparaît que « *le quart des Parisiens, arrivés à l'âge de la retraite, déménagent et quittent la ville* »³.

Les revenus des retraités constituent un second facteur majeur de redistribution des richesses à l'échelle locale. Les ressources qu'ils consomment proviennent d'une production, prélevée par l'Etat sur l'ensemble du territoire national, puis redistribuée. Plus les territoires ruraux parviendront à attirer les personnes âgées, plus ils seront susceptibles de bénéficier de ces transferts de revenus.

¹M. Laurent Davezies, *Futuribles*, n° 295, mars 2004.

²Insee-DGI, *enquête revenus fiscaux 2004, chiffres-clés, revenus et niveau de vie*.

³M. Laurent Davezies, *Futuribles* n° 295, mars 2004 : *Temps de la production et temps de la consommation, les nouveaux aménageurs des territoires ?*, op. cit.

A ce titre, le développement des maisons d'accueil rurales pour personnes âgées (MARPA) est une initiative intéressante, qui permet aux territoires ruraux, au-delà du service fourni, de bénéficier des ressources induites par la présence des retraités. Ces centres d'accueil ne sont pas des maisons de retraites médicalisées mais se proposent, en zone rurale, de faire bénéficier les personnes âgées de logements confortables, intégrés à la vie locale, avec la possibilité de recourir selon les besoins de chacun aux services d'accompagnement nécessaires. Soutenus par les caisses de MSA, les MARPA sont aujourd'hui au nombre de 117, implantées dans 54 départements français. 2.300 personnes âgées y résident et mobilisent près de 800 emplois directs en équivalent temps plein. Leur succès est révélateur des atouts de l'espace rural pour l'accueil des personnes âgées.

(3) L'économie présentielle

Les mécanismes de l'économie présentielle sont identiques à ceux de l'économie résidentielle, à l'exception de son moteur, qui ne résulte pas de la résidence d'une population sur un territoire mais de sa seule présence provisoire. **Dans l'économie présentielle, ce n'est donc pas le renouveau démographique des territoires qui joue un rôle, mais essentiellement la présence touristique.**

Or, si l'on considère que plus de 75 millions de touristes se rendent en France chaque année, l'influence de l'économie présentielle sur le dynamisme économique de certaines régions est loin d'être négligeable. Mme Patricia Lejoux, dans son article « *L'analyse de la géographie des flux touristiques en France métropolitaine : un autre regard sur l'attractivité des territoires* »¹, dresse le constat que, dans le contexte de l'accroissement des mobilités spatiales et de l'augmentation du temps libre, la capacité des territoires à attirer temporairement des individus, au premier rang desquels figurent les touristes, a des incidences sur les économies locales.

Le tourisme est ainsi devenu un facteur important de développement économique pour les zones rurales, dissocié des lieux de production. En effet, **la localisation des dépenses touristiques, des résidences secondaires et des retraités tend à se concentrer hors des territoires urbains**, même si la ville de Paris offre le cas spécifique d'un territoire fortement productif et très attractif pour le secteur touristique.

M. Laurent Davezies fournit un ordre de grandeur du transfert de ressources induit par l'économie présentielle entre la région Ile-de-France et la province. Il indique ainsi qu'en 1999, « *les dépenses touristiques des franciliens en province auraient été supérieures à 8 milliards d'euros à celles des provinciaux en Ile-de-France* ».

¹ *L'analyse de la géographie des flux touristiques en France métropolitaine : un autre regard sur l'attractivité des territoires*, Patricia Lejoux, *Flux* 2006/3, n°65, p. 33-46.

Evoquant plus spécifiquement le tourisme dans les territoires ruraux, M. Laurent Davezies indique que « *l'usage des territoires ruraux ne faisait que se développer : [...] la population présente y est aujourd'hui l'équivalent de la population qui y était recensée avant les années 1960* », si l'on prend en compte la présence touristique.

Enfin, **un lien peut être établi entre l'économie présentielle et l'économie résidentielle**. Les informations recueillies par vos rapporteurs auprès de M. Yves Morvan, professeur émérite des universités, indiquent en effet le développement d'un phénomène qui voit les populations urbaines choisir comme lieu de résidence pour leur retraite celui où ils ont passé la majorité de leurs vacances durant leur vie active. L'importance des transferts de revenus liés à l'économie présentielle peut donc préfigurer celle des transferts liés à l'économie résidentielle, les cartes des zones touristiques et des zones où se concentrent les retraités français se recoupant largement.

(4) Les transferts publics de revenus accentuent cet écart

L'écart entre le PIB par habitant et le revenu par habitant des territoires est accentué par **l'importance des transferts publics de revenus**.

En effet, les lieux où s'effectuent les dépenses publiques ne sont pas nécessairement corrélés aux lieux de production de la valeur marchande. **Le système fiscal** favorise à cet égard une redistribution des richesses, d'une part, en raison du caractère progressif de certaines impositions comme l'impôt sur le revenu et, d'autre part, à travers le ciblage des dépenses sur les individus les plus défavorisés. Ce système, qui vise essentiellement une redistribution entre les individus, **produit parallèlement des effets redistributifs majeurs entre les territoires**.

L'importance des transferts publics de revenus est d'autant plus grande que la dépense publique croît. En France, en 2006, l'ensemble des dépenses publiques se sont élevées à 53,4 % du PIB. M. Laurent Davezies estime par ailleurs qu'en 2003 « *le montant des dépenses publiques représente de l'ordre des deux tiers du revenu disponible brut des ménages* »¹.

On dispose toutefois de peu d'informations statistiques précises sur les conséquences, en termes de revenus territoriaux, des prélèvements et des versements de fonds publics. M. Laurent Davezies se réfère à une étude menée par la Commission européenne, dans le cadre de la préparation du premier rapport sur la cohésion, en 1997, qui estimait, pour l'année 1993, d'une part, que la région Ile-de-France fournissait une contribution nette au revenu des autres régions françaises de l'ordre de 10 % de leur PIB et, d'autre part, que la région Languedoc-Roussillon bénéficiait quant à elle d'un apport de l'ordre de 10 % de son PIB en provenance des autres régions françaises.

¹ *My territory is rich ... selon quels indicateurs?*, M. Laurent Davezies, *Informations sociales*, n° 121, 2005.

d) Le PIB par habitant de l'espace rural ne rend pas compte de ses ressources

Le PIB, somme des valeurs ajoutées produites sur un territoire, est l'indicateur communément utilisé pour comparer la richesse des pays et des territoires entre eux.

Or, l'analyse des transferts de revenus explique que les disparités de PIB par habitant et de revenu par habitant entre les territoires ne soient pas nécessairement corrélées, la richesse produite n'étant pas systématiquement distribuée sur le même territoire. M. Laurent Davezies évoque l'exemple de la région Ile-de-France. Il indique ainsi qu'en 1976, cette région produisait 27 % du PIB national et que ses ménages disposaient de 25 % du revenu des Français¹. Or, aujourd'hui, si la région produit 29 % du PIB national, ses habitants ne reçoivent que 22 % du revenu des Français.

Ces chiffres indiquent, d'une part, que le PIB produit sur un territoire et le revenu des ménages qui y résident diffèrent significativement. Ils indiquent, d'autre part, que les évolutions de ces deux indicateurs peuvent être divergentes.

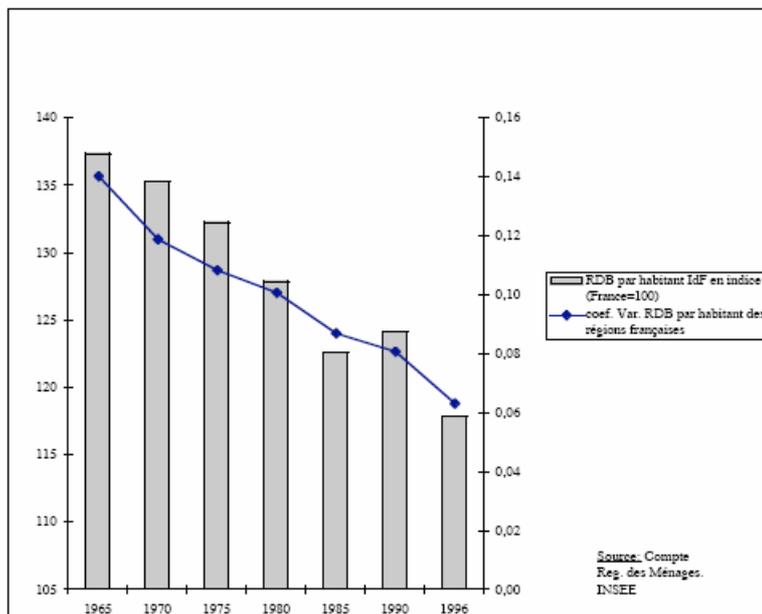
A partir des années 1980, le mouvement de réduction des disparités territoriales de PIB par habitant dans les pays industrialisés ralentit, puis s'inverse².

Cette évolution doit être nuancée au regard de celle, interrégionale, du revenu par habitant en France. En effet, comme le relève M. Laurent Davezies « *au moment où les disparités interrégionales de PIB par habitant recommençaient à croître, la réduction des disparités interrégionales de revenu, elles, poursuivaient sa course* ». Le graphique ci-dessous montre la poursuite, après le tournant des années 1980, de la réduction des disparités territoriales de revenu par habitant.

¹ Revenu disponible brut des comptes régionaux de l'Insee.

² *Vers une macroéconomie locale - Le développement local entre économie productive et présentielle*, M. Laurent Davezies, août 2005.

Evolution des disparités interrégionales de revenu brut par habitant entre 1965 et 1996



Source : *Vers une macroéconomie locale – Le développement local entre économie productive et présenteielle, op. cit.*

L'étude du revenu par habitant de l'espace rural conduit donc à relativiser l'aggravation des disparités territoriales en matière de PIB par habitant et à porter un jugement optimiste sur les perspectives d'évolution économique des zones rurales.

Au vu de ces éléments, la politique de redistribution régionale menée par l'Union européenne pourrait être améliorée. Le nouveau règlement du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion¹ réserve plus de 308 milliards d'euros destinés à financer la politique régionale de l'Union européenne entre 2007 et 2013. Le principal critère de distribution de ces fonds sera l'objectif « convergence », puisqu'il rassemble 81,5 % du total des fonds. Or, cet objectif utilise l'indicateur du PIB pour déterminer les régions destinataires des aides européennes. Il prévoit notamment que 70,5 % du total des fonds structurels devront être distribués aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire. Au vu de l'analyse des divergences entre le PIB par habitant et le revenu par habitant, **l'utilisation du critère du PIB par habitant pour déterminer les régions bénéficiaires des aides européennes n'est pas totalement satisfaisante.**

¹ Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

B. UNE NOUVELLE ÉTAPE : LA DIVERSIFICATION DE L'ÉCONOMIE PRODUCTIVE LOCALE

Si les pôles urbains regroupent, toutes activités économiques confondues, un peu plus des deux tiers des établissements et les trois quarts des salariés, une analyse plus fine montre que le périurbain et l'espace rural bénéficient d'une spécialisation sur certaines activités et disposent d'atouts pour leur développement futur.

Historiquement dominée par l'agriculture, cette économie « productive » –par opposition à l'économie résidentielle et présente précédemment évoquée– a vu se développer au cours de ce siècle des activités industrielles, que sont aujourd'hui en passe de relayer des activités de service et d'autres types d'activités innovantes, dans le respect des principes de développement durable.

Répartition des établissements et de leurs salariés selon les activités économiques et les types d'espace
En % du nombre total d'établissements ou de salariés de chaque activité

	Nombre d'établissements					Nombre de salariés				
	Pôles urbains	Péri urbain	Espace rural	Total France	Nombre	Pôles urbains	Péri urbain	Espace rural	Total France	Nombre
Total activités	67,5	15,1	17,4	100	1.253.607	74,5	12,4	13,1	100	13.445.010
Activités immobilières	81,7	8,6	9,7	100	25.957	87,6	5,9	6,5	100	115.335
Services aux entreprises	79,2	10,5	10,3	100	184.823	87,9	6,6	5,5	100	2.621.179
Commerce	72,1	12,4	15,4	100	373.512	77,9	11,1	10,9	100	2.924.233
Education, santé, action sociale	70,1	12,2	17,7	100	76.383	78,7	9,4	11,9	100	388.454
Services aux particuliers	68,4	12,7	18,9	100	197.601	77,5	10,1	12,4	100	1.110.543
Transports	62,2	20,3	17,5	100	47.534	77,0	13,1	9,9	100	1.058.137
Industrie	59,6	18,7	21,7	100	174.243	64,5	15,9	19,6	100	4.020.705
Construction	50,3	25,5	24,2	100	173.554	62,7	19,9	17,4	100	1.206.424

Source : Insee – Sirene – ICS, 2002.

1. La place encore dominante de l'agriculture

Si ruralité, agriculture et paysannerie sont souvent associées, c'est qu'elles ont longtemps dessiné le visage des zones non urbaines. Cependant, la place et la consistance du secteur primaire a évolué au fil des progrès technologiques, des ruptures sociologiques et des réformes institutionnelles, au point d'offrir aujourd'hui un **visage nouveau**, peut-être moins central dans le développement des espaces ruraux, mais mieux adapté à leur nouveaux enjeux.

a) Une activité toujours structurante en milieu rural

La physionomie de notre territoire national est, aujourd'hui encore, très **largement dessinée par sa destination essentiellement agricole**. Le territoire agricole occupe en effet 32 millions d'hectares sur les 55 que compte le territoire métropolitain français. Les bois et les forêts recouvrent près de 16 millions d'hectares et le reste, soit environ 7 millions d'hectares, représente le territoire non agricole (soit les sols bâtis et les espaces naturels tels que fleuves, lacs ou glaciers). Avec plus de la moitié de son territoire utilisé à des fins agricoles, notre pays se plaçait, en 2002, au neuvième rang des 25 pays que l'Union européenne comptait alors.

La superficie agricole utilisée n'est **pas répartie de façon homogène sur tout le territoire**. Son importance relative dans la surface totale de chaque département permet d'opposer schématiquement, le long d'une ligne Bordeaux–Nancy, une moitié nord plus agricole et une moitié sud regroupant les zones de montagne et la plupart des zones agricoles défavorisées.

Si le nombre d'agriculteurs se réduit progressivement, la « **galaxie** » **d'emplois occupés ou induits par l'activité agricole reste extrêmement importante**. La notion de « complexe agroalimentaire », qui prend en compte l'ensemble des emplois liés à ceux du secteur primaire au sens strict, de l'aval à l'amont, « de la fourche à la fourchette », rend bien compte de cet effet de polarisation propre à l'agriculture. Dans un ouvrage consacré au « système alimentaire » français¹, le professeur Jean–Louis Rastoin estime ainsi à 1.000.000 les emplois relevant de la production agricole proprement dite, auxquels s'ajoutent 300.000 dans l'agrofourmiture et 600.000 dans l'industrie agroalimentaire. Il fait également état, dans le secteur des services, de 1.200.000 emplois dans le secteur de la distribution, 600.000 dans la restauration hors foyer et 300.000 dans d'autres activités liées. On arrive ainsi, au total, à environ 4 millions d'emplois se rattachant, de près ou de loin, à l'activité agricole, dont une partie majoritaire se situe en zone rurale ou périurbaine.

Largement implantée territorialement et occupant un nombre important d'actifs, l'agriculture et, plus largement, le secteur agroalimentaire, conservent par ailleurs une **importance économique et stratégique fondamentale** pour notre pays. Avec 7 % des échanges mondiaux de produits agroalimentaires, la France est le deuxième exportateur de produits alimentaires et le premier exportateur de produits alimentaires transformés dans le monde. Ceci contribue directement à l'équilibre de notre commerce extérieur, l'excédent des échanges agroalimentaires français s'élevant à un milliard d'euros en avril 2008, dont 377 millions pour les produits agricoles bruts.

¹ *Economie et stratégie agroindustrielle : le système alimentaire, professeur Jean-Louis Rastoin, ENSA Montpellier, 2004.*

Au-delà de ces données économiques, une analyse plus sociologique montre combien les **agriculteurs demeurent très investis dans la vie de territoires ruraux** qu'ils continuent de modeler et d'animer. Dépositaires actifs d'un héritage symbolique, celui des campagnes qui ont modelé l'âme de notre pays, ils s'investissent plus que la moyenne dans les activités de socialisation locales. 60 % d'entre eux déclarent participer aux activités d'un club, groupe ou association extraprofessionnelle. Si la proportion des agriculteurs parmi les maires est passée de 39,5 % en 1977 à 18 % en 2001, il n'en demeure pas moins que leur catégorie socioprofessionnelle est surreprésentée dans les instances locales au regard de sa place dans la population active nationale. Voyant dans la ruralité un patrimoine à défendre, les agriculteurs s'estiment pourvus d'une légitimité à représenter les campagnes en raison d'un savoir et de compétences au cœur d'une profession qui s'est largement technicisée.

b) Une profonde mutation socioéconomique du monde agricole

(1) Des problématiques inédites

Les agriculteurs sont aujourd'hui **de moins en moins nombreux et de plus en plus vieillissants**. En quarante ans, quatre millions d'emplois ont été perdus dans une catégorie socioprofessionnelle qui occupait pas moins de la moitié de la population active nationale au début du siècle dernier. Le nombre d'exploitations agricoles¹ a été divisé par quatre en cinquante ans, passant de plus de 2 millions à 545.000 en 2005. La création et la transmission d'exploitations posent aujourd'hui problème. Sur les vingt dernières années, le nombre d'installations n'a cessé de chuter et désormais, pour un jeune agriculteur s'installant, quatre partent à la retraite. A cette chute du nombre d'actifs s'ajoute un vieillissement de la population agricole : lors du dernier recensement, en 2000, 31 % des paysans étaient âgés de plus de 55 ans et moins de 5 % seulement avaient moins de 30 ans.

La moindre proportion d'enfants d'agriculteurs –3 % des naissances environ– bouleverse profondément les **modalités de l'installation et du transfert d'exploitations**. Outre qu'elle les rend plus difficiles, elle aboutit surtout à en changer la nature puisqu'elle mobilise de plus en plus de jeunes « venus d'ailleurs », souvent des villes, dont les liens avec la campagne et sa culture sont faibles ou inexistantes. Ainsi, les installations hors cadre familial, autrefois marginales, représentent désormais près du tiers du nombre total d'installations.

Un autre élément marquant de la crise identitaire que traverse aujourd'hui le monde agricole réside dans l'**individualisation croissante du travail en agriculture**. Plus âgé, moins souvent issu d'une famille

¹ L'exploitation agricole est une unité économique à gestion unique répondant à l'un des critères de dimension suivants : au moins un hectare de superficie agricole utilisée, au moins 20 ares de cultures spécialisées ou bien au moins un autre élément de production supérieur à 1.

d'agriculteurs, le paysan de ce début de siècle est aussi plus souvent seul. Des études menées entre 2000 et 2003 ont montré que 54 % des hommes et 34 % des femmes s'installant alors étaient célibataires. Au modèle de l'exploitation en couple et de la ferme familiale, défendu par les organisations agricoles sous l'impulsion de nouvelles générations de responsables dans les années 60, fait donc place celui de l'installation individuelle de la part d'actifs ayant un autre cadre de référence que celui de la paysannerie traditionnelle. Le métier d'agriculteur relève désormais d'un choix personnel, et non plus d'un quasi déterminisme familial. Dissuadées par des conditions de vie difficiles –durée élevée du travail, accidents professionnels plus nombreux, temps de loisirs réduits...– et par des perspectives de revenus moindres –les ménages pauvres constituent 26,4 % de la population agricole, contre 14 % dans l'ensemble de la population–, les femmes s'investissent de moins en moins dans le secteur primaire et celles qui y sont actives tendent de plus en plus à le quitter.

Par ailleurs, le paramètre foncier et immobilier est en passe de devenir pour les agriculteurs un véritable problème, tant du fait d'une **diminution des parcelles cultivables** que d'une **augmentation de leur prix moyen ainsi que des bâtiments et logements**. La pression d'origine urbaine sur les terres agricoles ne cesse en effet de croître. D'après la fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), plus de 60.000 hectares de terres disparaissent chaque année, **dont la moitié de terres arables, soit l'équivalent d'un département français tous les dix ans**. Cette artificialisation des terres est due à la fois au développement de l'habitat, des voies de circulation, des zones d'activité économique et des zones de loisirs. Ce phénomène, dont l'intensité s'accroît, se concentre sur les terres les plus fertiles comme celles du Bassin parisien, entraîne une imperméabilisation des sols réduisant leur capacité d'absorption des eaux et provoque un mitage du territoire. La préservation des terres agricoles dans les zones à forte pression foncière, notamment périurbaines, constitue un véritable défi dans la mesure où elles sont indispensables à l'équilibre naturel de ces espaces et permettent d'alimenter les villes au travers de circuits courts.

De plus, l'arrivée de néo-ruraux, qui investissent fréquemment dans le bâti ancien, contribue à raréfier l'offre d'immobilier locatif ou vénal et renchérir son prix. Sur l'ensemble du territoire national, l'augmentation des prix moyens des transactions réalisées en zone rurale a atteint près de 95 % en sept ans. Sont particulièrement touchées les zones attractives d'un point de vue résidentiel, telles que les régions méditerranéennes, du sud-ouest et de la région alpine. Il en découle une difficulté croissante pour les agriculteurs à se loger sur ou à proximité de leur exploitation, notamment chez les plus jeunes d'entre eux, candidats à l'installation.

Les perspectives d'évolution du secteur primaire n'incitent pas, il est vrai, à débiter dans le métier d'agriculteur. Quelles que soient les modalités d'adaptation de la politique agricole commune (PAC) sur lesquelles débouchera son bilan de santé en cours, l'orientation est en effet, sur le long terme, au **déclin progressif des instruments publics de régulation et de**

financement. Faute de pouvoir vivre des prix de leurs productions –qui, si l'on met entre parenthèse la phase récente de flambée du cours des matières premières agricoles, n'ont cessé de diminuer au cours de la dernière décennie–, les agriculteurs français vivent aujourd'hui largement des aides publiques, nationales mais surtout européennes. Or, si cette dépendance correspond mal à la mentalité et aux valeurs paysannes de liberté et d'autonomie, elle est en même temps perçue comme un « mal nécessaire » que viendrait remettre en cause la réduction annoncée des soutiens publics. **Elle aboutit à ce paradoxe d'un monde agricole contraint à revendiquer le maintien d'un système dont il désapprouve le principe, faute de pouvoir s'insérer dans un marché mondialisé que son degré de compétitivité ne lui permet pas d'affronter en l'état.**

La **réforme de la PAC**, prévue à l'horizon 2013, ne risque pas d'impacter uniquement l'agriculture comme activité économique, mais également comme instrument d'aménagement du territoire. La logique de découplage des aides devrait en effet se poursuivre et sans doute s'achever. Les soutiens financiers seront alors entièrement octroyés de façon indépendante des productions effectivement réalisées, ce qui risque fort d'aboutir à une déprise importante dans les territoire de cultures les moins rentables, si le système ne s'accompagne pas de mesures d'orientation des productions au profit de l'équilibre économique, social et environnemental des espaces ruraux. De la même façon, la fin programmée du régime des quotas, en soumettant la fixation du prix du lait au libre jeu du marché, aboutirait à remettre en cause la pérennité même de l'élevage à l'herbe dans les zones les plus difficiles et notamment dans les territoires de montagne.

La **comparaison avec les autres secteurs d'activité** ne joue pas en faveur du secteur primaire. L'agriculture continue, dans un long processus, de perdre de l'importance dans le volume de richesses produites, passant de 5 % du PIB en 1978 à 2 % en 2005. Affectés par une succession d'événements exogènes –aléas climatiques, crises sanitaires, réduction des soutiens...–, les revenus des agriculteurs n'ont cessé de diminuer en valeur relative depuis 1992.

(2) Le nouveau visage du monde agricole

Si ces évolutions peuvent inquiéter à première vue, elles masquent en filigrane une **adaptation du secteur primaire aux contraintes économiques d'un marché de plus en plus concurrentiel**. L'agriculture s'est en effet modernisée et est devenue plus performante.

Ce, tout d'abord, en **agrandissant la taille moyenne des exploitations** afin d'atteindre une masse critique et de réaliser des économies d'échelle : alors qu'un tiers d'entre elles avaient moins de 5 hectares il y a un demi siècle, 16 % ont plus de 100 hectares en 2005. Signe de cette

concentration, la prédominance des exploitations professionnelles¹ qui, avec 347.000 unités en 2005, représentent 64 % de l'ensemble des exploitations agricoles et totalisent 92 % de la superficie agricole utilisée (SAU)². Parallèlement, le statut des exploitations a mué : celles en forme sociétaire ont connu un essor spectaculaire, les groupements agricoles d'exploitation en commun (Gaec) constituant désormais un tiers des sociétés et les exploitations agricoles à responsabilité limitée (Earl) ne cessant de progresser.

L'organisation du travail au sein des exploitations et le profil des agriculteurs ont également considérablement évolué. L'**approche multifonctionnelle de l'agriculture s'est progressivement imposée** comme un moyen de valoriser les externalités positives de l'agriculture. En plus de sa fonction originelle de fourniture d'aliments et de matières premières, l'activité agricole contribue en effet à l'entretien des paysages, au maintien de la biodiversité et à la viabilisation socioéconomique de nombreuses zones rurales. En ce sens, l'article premier de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 reconnaissait déjà ce concept de multifonctionnalité en soulignant que *« la politique agricole prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale de l'agriculture et participe à l'aménagement du territoire, en vue d'un développement durable »*. Le contrat d'agriculture durable (CAD), qui a pris en 2003 le relais du contrat territorial d'exploitation (CTE) et perdurera jusqu'en 2011, est un exemple probant de la place faite à la multifonctionnalité dans les pratiques agricoles : associant agriculteurs, Etat et collectivités, il comporte un double volet socioéconomique et agro-environnemental visant à promouvoir et rémunérer la contribution de l'agriculture à la valorisation de l'espace rural.

Dans une logique proche de celle de la multifonctionnalité, les exploitations agricoles se sont **ouvertes à des activités non strictement agricoles**. Parmi les agriculteurs professionnels, la proportion de foyers disposant de revenus d'activité ne relevant pas du secteur primaire n'a cessé de s'accroître depuis 1997 pour dépasser aujourd'hui la moitié d'un Smic net dans un foyer sur trois. Cette place accrue des activités non agricoles, qui provient de l'emploi du conjoint à l'extérieur de l'exploitation, permet d'augmenter très nettement le revenu global de ces foyers et de réduire les disparités de revenus. Dans de nombreux ménages agricoles, l'exploitant est exclusivement agriculteur tandis que son conjoint, qui participe de moins en moins aux travaux sur l'exploitation, occupe à l'extérieur un emploi salarié d'ouvrier, d'employé ou de cadre intermédiaire. En créant un fonds agricole cessible et en reconnaissant la place de l'entreprise agricole en tant que telle, la loi d'orientation agricole du 22 décembre 2005 favorise cette évolution.

¹ Alors que l'exploitation professionnelle satisfait à deux conditions supplémentaires par rapport à l'exploitation agricole : elle possède au moins 12 hectares d'équivalent blé et occupe au moins une personne à trois-quarts de temps.

² La SAU comprend les terres arables –c'est-à-dire les terres labourables ou cultivables–, la superficie toujours en herbe et les cultures permanentes.

Dans cette logique et ainsi que le font de plus en plus d'entreprises, tous secteurs confondus, le **recours à des prestataires de services par l'exploitant agricole s'est largement développé**. Cette tendance vaut non seulement pour la gestion des exploitations –recours à des courtiers, comptables, juristes...–, mais aussi pour les activités agricoles elles-mêmes –préparation des terres, traitements phytosanitaires, collecte du lait...–, ce qui permet aux agriculteurs de rationaliser leurs dépenses pour réduire leurs coûts et optimiser leurs dépenses. Cette évolution a été rendue possible grâce à une bonne implantation des activités de soutien au secteur primaire dans les territoires ruraux, qu'il s'agisse des services de gestion –lesquels sont en revanche moins présents dans les autres secteurs d'activité– ou de ceux de travaux –à travers les entreprises de travaux agricoles, forestiers et ruraux (Etarf), qui regroupent une cinquantaine de milliers de salariés–.

Contraints d'atteindre des rendements élevés pour survivre, le monde agricole a **délibérément joué la carte de la modernisation et de l'innovation**. Il a su utiliser d'importants moyens de production issus de l'industrie –machines–outils et robots, engrais, produits phytosanitaires, aliments d'élevage...– et s'appuyer sur une sélection de variétés et de races à haut rendement. Aujourd'hui, le monde agricole est entré de plain-pied dans les nouvelles technologies de l'information et des communications, de nombreuses tâches étant aujourd'hui automatisées et gérées par ordinateurs. Depuis le milieu des années 90, la technologie GPS permet le guidage des tracteurs par satellite et peut même décharger les agriculteurs de leur conduite, tandis que l'ensilage ou le binage peuvent être optimisés en recourant à une modélisation numérique des parcelles. L'Internet est désormais couramment répandu dans les foyers agricoles, où il est présent à plus de 60 % début 2007 –soit un taux comparable à celui de la moyenne française–, permettant par exemple qu'un tiers des déclarations de demandes d'aides PAC soit aujourd'hui réalisé en ligne.

Cette technicisation des activités primaires a porté ses fruits puisque le secteur a connu des **gains de productivité records depuis la fin des années 60** et qu'il constitue sans doute la branche d'activité la plus remarquable de ce point de vue. En effet, la très forte baisse de l'emploi agricole va de pair avec une augmentation de la valeur ajoutée en volume. Un agriculteur français nourrit désormais 60 personnes à lui seul, contre 15 il y a quarante ans.

c) De nouveaux défis comme autant de nouvelles opportunités pour l'agriculture

Confronté à de nouveaux défis et présentant un nouveau visage, le monde agricole est aujourd'hui armé pour saisir de nouveaux défis qui constituent aussi de nouvelles opportunités et qui en feront demain, plus que jamais, une activité incontournable en milieu rural :

– le **défi alimentaire**. La faim dans le monde touche aujourd'hui 800 millions de personnes. D'après les projections actuelles, notre planète comptera 9 milliards d'individus à nourrir en 2050. Cette croissance démographique, alliée à l'élévation rapide du niveau de vie dans les pays émergents, devraient conduire à un doublement de la demande alimentaire d'ici une quarantaine d'années. Dans le même temps, l'Union européenne fait de l'autosatisfaction des besoins alimentaires de ses 500 millions de consommateurs un objectif stratégique prioritaire, qui va l'amener à supprimer la jachère dès la prochaine campagne. Ces évolutions sont le défi premier auquel les agriculteurs de notre pays se devront de répondre. Compte tenu de ses atouts agronomiques et climatiques, du haut degré de technicité de son agriculture et des performances de son industrie agroalimentaire, notre pays est parfaitement en mesure de jouer un rôle leader à cet égard ;

– le **défi des prix et des revenus**. Orientés depuis des années à la baisse, les cours des matières premières agricoles ont connu une évolution à la hausse en 2006 (+ 5,2 %) et surtout 2007 (+ 10 %), la tendance se confirmant en 2008 et touchant spécifiquement les prix des céréales (+ 57 %), des oléagineux et protéagineux (+ 39 %), selon l'Insee. Ce phénomène non anticipé est dû à plusieurs facteurs limitant l'offre (calamités naturelles et changements climatiques, réduction des surfaces agricoles du fait d'une urbanisation croissante, prix élevés des intrants et de l'alimentation animale ...) et alimentant la demande (hausse du pouvoir d'achat dans les pays émergents, affectation d'une partie croissante de la production aux biocarburants, hausse des besoins en alimentation animale ...). Plus élevés, ces prix sont également plus volatiles, du fait d'une intrication croissante des économies et d'une intensification des mouvements spéculatifs sur les matières premières. Selon les *Perspectives agricoles* publiées en mai 2008 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), les prix des produits agricoles devraient rester élevés et volatiles sur la prochaine décennie. Cette tendance a naturellement profité à des agriculteurs ayant enregistré des pertes de revenus récurrentes depuis la fin des années 90 : calculé par actif non salarié, le revenu net d'entreprise agricole augmente de 17 % en termes réels en 2007. Elle cache cependant des réalités disparates : si les producteurs de céréales ont vu leurs revenus doubler, les éleveurs ont vu les leurs diminuer, de même que ceux dans le secteur des fruits et légumes. Le monde agricole devra donc, dans un contexte de cours aux évolutions erratiques, s'assurer un revenu convenable tout en produisant suffisamment pour éviter une inflation excessive du prix des produits alimentaires qui nuit directement aux plus démunis ;

– le **défi environnemental**. Au cœur des grands équilibres écologiques de la planète, l'agriculture a certes des effets néfastes sur l'environnement (solicitation intensive de la ressource en eau, responsabilité partielle dans la pollution des eaux superficielles et souterraines, rejet de substances affectant la qualité de l'air...), mais également –et sans doute en

proportion bien plus importante– des conséquences positives en matière de préservation des ressources naturelles, de gestion de la biodiversité et de lutte contre les pollutions, tout particulièrement dans les zones rurales. Les activités agricoles contribuent en effet à prévenir ou limiter les conséquences de risques naturels (crues, incendies, érosion des sols...) ou de nuisances environnementales provenant d'autres secteurs économiques (composts d'ordures ménagères, utilisation des boues de stations d'épuration...). A la fois utilisatrice et productrice de biens environnementaux, l'agriculture devra donc limiter ses externalités négatives en ce domaine –ce vers quoi tendent un nombre croissant de mesures comme les plans phytosanitaires ou bâtiment d'élevage– et voir comptabiliser ses externalités positives –à travers, par exemple, sa fonction de « fixateur » des gaz à effet de serre– ;

– le **défi énergétique**. Face à la réduction des stocks d'énergie fossile et à l'engagement de la communauté internationale à limiter le réchauffement climatique, relayé par d'ambitieux objectifs fixés par l'Union européenne, l'agriculture a une carte majeure à jouer. La production de biocarburants et l'utilisation de la biomasse permettront en effet d'atteindre ces objectifs tout en valorisant les espaces naturels les accueillant¹. Par ailleurs, les exploitations agricoles devraient devenir très largement productrices d'énergie à usage interne, le ministère de l'agriculture ayant à cet égard pour projet de rendre les agriculteurs autonomes sur le plan énergétique ;

– le **défi d'une croissance territorialisée**. Parce qu'elle fixe dans des bassins de production répartis sur tout le territoire et génère un réseau dense d'entreprises –au premier rang desquelles les sociétés coopératives, ancrées dans l'économie locale et largement pourvoyeuses d'emplois–, l'agriculture participe au premier chef à la cohésion territoriale, composante majeure de la cohésion sociale dans une société largement urbanisée. Des rapports récents du Sénat, portant par exemple sur les filières arboricole², viticole³ et ovine⁴, ont montré l'enjeu que constitue le maintien d'activités de production ou d'élevage dans des zones aux alternatives limitées, où elles constituent souvent les « *dernières activités avant la friche* » et où elles induisent une activité –de commerce, d'artisanat...– faisant vivre ces territoires. Cet objectif de préservation des équilibres territoriaux, situé au cœur de la PAC originelle et largement décliné par notre pays, doit continuer d'être mis en avant comme l'une des principales justifications au maintien d'instruments assurant la pérennité d'une agriculture performante et diversifiée au cœur de nos territoires.

¹ Sur ce point, voir les développements consacrés infra aux bioénergies.

² Rapport d'information de Mme Adeline Gousseau sur la filière arboricole, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 437 (2005-2006).

³ Rapport d'information de M. Gérard César sur la filière viticole, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 348 (2006-2007).

⁴ Rapport d'information de MM. Gérard Bailly et François Fortassin sur la filière ovine, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 168 (2007-2008).

2. Un secteur industriel très présent

a) Les caractéristiques spécifiques de l'industrie rurale

Diverses études de géographie économique¹ ont montré l'existence d'une différenciation spatiale significative de l'activité économique –et notamment industrielle– sur le territoire français.

(1) Les secteurs d'activité

Contrairement aux idées reçues, **l'activité industrielle est majoritairement implantée en-dehors des pôles urbains**. Plus des deux tiers des emplois industriels sont en effet localisés dans les espaces périurbains et ruraux, et cette part est croissante depuis une trentaine d'années.

Répartition des établissements et de leurs salariés selon les activités industrielles et les types d'espace
En % du nombre total d'établissements ou de salariés de chaque activité

	Nombre d'établissements						Nombre de salariés					
	Pôles urbains	Péri urbain	Espace rural			Total France	Pôles urbains	Péri urbain	Espace rural			Total espace
			Total	Aire d'emplois	Autres communes				Total	Aire d'emploi	Autres communes	
Total activités	67,5	15,1	17,4	6,9	10,5	100	74,5	12,4	13,1	6,2	6,9	100
Industries de biens de consommation	72,5	12,3	15,2	6,4	8,8	100	69,9	11,5	18,6	9,2	9,4	100
Energie	65,0	10,9	24,1	11,1	13,0	100	84,9	3,9	11,3	7,1	4,2	100
Industries de biens d'équipement	63,8	19,8	16,4	6,5	9,9	100	73,4	14,3	12,3	6,2	6,1	100
Industrie automobile	55,1	24,1	20,8	7,4	13,4	100	75,0	17,0	8,0	4,2	3,8	100
Industries agricoles et alimentaires	53,5	18,8	27,7	9,5	18,2	100	50,9	18,5	30,6	12,8	17,7	100
Industrie des biens intermédiaires	53,3	22,9	23,8	8,7	15,1	100	57,3	19,4	23,3	11,3	12,0	100
Industries	59,6	18,7	21,7	8,1	13,7	100	64,5	15,9	19,6	9,4	10,2	100

Source : Insee – Sirene – ICS, 2002.

Comme le montre le tableau ci-dessus, au sein de cette branche industrielle, **certaines secteurs d'activité sont surreprésentés dans l'espace rural** : les **industries agroalimentaires (IAA)**, les **industries de biens intermédiaires** et la **construction**.

Il existe en effet un lien historique et naturel entre les IAA et l'agriculture, les trois-quarts de la production agricole étant transformés par elles. Si elles sont proches des industries de l'IAA en nombres d'établissements, les industries de biens intermédiaires rassemblent près de

¹ Parmi lesquelles celle-ci, dont est tiré l'essentiel des données de ces développements : les entreprises dans l'espace : une comparaison urbain, périurbain et rural, Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER), données de cadrage, 2006.

deux fois plus de salariés et comptent ainsi près du cinquième des salariés des zones rurales.

En dehors de ces trois secteurs, les zones non urbaines accueillent dans des proportions relativement équivalentes les autres activités industrielles, surtout si l'on prend en compte leurs effectifs salariés.

Les pôles urbains, quant à eux, accueillent en proportion plus importante les industries de biens de consommation et, dans une moindre mesure, de biens d'équipement.

(2) La taille des établissements

La distribution des établissements par taille diffère selon les espaces, taille moyenne des établissements et densité des espaces étant positivement corrélés.

Ainsi, **toutes les catégories d'établissements, même celle composée des plus petits, sont plus nombreuses en zone urbaine** qu'en zone périurbaine ou rurale. Et cette concentration est d'autant plus élevée que la taille des établissements considérés augmente : plus on va vers l'urbain, plus les établissements sont grands, et inversement.

Ce constat n'est guère surprenant dès lors que les activités économiques sont majoritairement concentrées dans les villes, lesquelles regroupent aujourd'hui plus des deux tiers des établissements et trois-quarts des salariés.

Par ailleurs, on observe que les firmes multi établissements sont davantage présentes dans les pôles urbains et que **les firmes mono établissements sont plus implantées dans les zones périurbaines et rurales.**

Cela n'est pas surprenant non plus lorsque l'on sait que les firmes mono établissements, qui constituent la forme d'organisation dominante avec 75 % des établissements du système productif français, se rencontrent plus particulièrement dans les secteurs d'activité surreprésentés

(3) La démographie d'entreprise

La démographie des établissements industriels peut être distinguée selon les lieux d'implantation des entreprises¹, et ce à deux égards.

D'une part, il apparaît que **le renouvellement d'entreprise est plus important dans les pôles urbains** (autour de 15 % d'entrées et de sorties en moyenne annuelle) que dans l'espace rural (autour de 9 %). L'espace périurbain, qui se place dans une situation intermédiaire (autour de 11 %), se

¹ *Démographie d'entreprises : des créations plus fréquentes en zone urbaine, plus durables en zone rurale, INRA sciences sociales, n° 5, décembre 2007.*

caractérisé par une croissance plus élevée du nombre d'établissements industriels.

D'autre part, **la durabilité des entreprises nouvellement créées est plus importante en zone rurale**. 45 % des établissements y étant installés sont encore en activité huit ans après leur création, alors qu'ils ne sont que 38 % à être dans ce cas dans le périurbain et seulement 27,5 % dans les pôles urbains. S'il se renouvelle moins facilement dans le rural, le tissu d'entreprises y bénéficie donc en revanche d'une plus grande stabilité.

La distribution sectorielle des activités selon les types d'espaces pourrait expliquer ces tendances. Les zones rurales et périurbaines se caractérisent par la prédominance d'activités en stade de maturité, fortement capitalistiques, porteuses de barrières à l'entrée : la présence d'économies d'échelles y rend plus rare le phénomène de création pure et favorise en revanche le maintien d'activité, une fois surmonté l'obstacle de la création.

b) Des profils très diversifiés selon les secteurs et l'implantation

Les industries rurales forment un tissu d'entreprises **aussi riche qu'hétérogène**, marqué par la présence à la fois d'usines obsolètes héritées du siècle dernier, d'entreprises transférées avec l'aide des pouvoirs publics dans le cadre de la politique de décentralisation industrielle des années 60–70 et enfin d'autres plus récentes attirées par les initiatives des intercommunalités.

Elles peuvent mettre en œuvre des **processus de production** classiques à base de main-d'œuvre peu qualifiée (montage d'appareils électriques), recourir à des savoir-faire très spécialisés (décolletage, lunetterie) ou utiliser les technologies les plus avancées (numérique, biotechnologies).

La **répartition spatiale** de ces industries montre que certaines régions rurales en sont particulièrement pourvues. Il s'agit du massif du Jura, de l'Ardèche, des plateaux de l'est (Ardennes, Haute-Marne, Haute-Saône, Moselle), le Massif Central, la Haute-Savoie, une partie de la Normandie, les Vosges et l'Alsace. Dans ces zones, de nombreux cantons ruraux ont encore plus de 40 % de leurs emplois dans l'industrie. En conséquence, dans la plupart des régions rurales, l'emploi industriel devance l'emploi agricole : on compte aujourd'hui quatre ouvriers pour un agriculteur dans l'espace à dominante rurale. Cependant, ce constat recouvre des dynamiques très contrastées : si 300 cantons ont gagné 20 % d'emplois industriels au cours des années 90 (notamment en Bretagne et dans les Alpes), 480 en ont perdu plus de 20 % (particulièrement dans l'Indre, le Cher, la Nièvre et l'Aude).

L'évolution de l'industrie en milieu rural est en effet naturellement affectée par le **mouvement général d'évolution des industries** en France, c'est-à-dire par un processus de concentration, une exposition aux délocalisations pour les secteurs les plus utilisateurs de main-d'œuvre et un

recul des actifs occupés. Globalement, on observe une meilleure résistance à la crise des établissements industriels localisés en zone rurale, du moins en termes d'effectifs employés. Déjà relevée dans les années 70 et 80, cette tendance s'est confirmée dans les années 90, où les emplois industriels des zones rurales et périurbaines ont augmenté de 4,8 % là où ils diminuaient de 15,5 % dans les pôles urbains.

D'un **point de vue sectoriel**, la diversité des industries rurales est à corrélérer avec ces grandes tendances d'évolution de l'emploi.

Les **entreprises anciennes**, héritées de l'industrialisation du 19^{ème} siècle et qui n'ont pas pu ou su se moderniser, continuent de disparaître dans des branches comme le textile, le cuir, la chaussure et l'ameublement, posant de difficiles problèmes de conversion dans les bassins d'emploi où elles étaient en situation de mono industrie.

En revanche, se développent avec succès celles des **industries investissant des secteurs porteurs**, valorisant des avantages spécifiques aux zones rurales et s'appuyant sur des ressources et des initiatives locales. Souvent, leur concentration sur un même espace, bien relié avec des espaces urbains, autour de thématiques connexes associant l'ensemble des acteurs de la filière est la condition de leur succès.

Le site du plateau de Saclay, situé à une vingtaine de kilomètres au sud de Paris, en est un bon exemple. Marqué par une longue tradition agricole, il est devenu un important pôle d'enseignement, de recherche et de développement à partir des années 1960, jusqu'à devenir en 2005 un pôle de compétitivité reconnu comme étant « d'envergure mondiale ». Il fédère aujourd'hui de prestigieux acteurs dans les domaines de l'enseignement supérieur (Ecole polytechnique, Supélec, Ecole des hautes études commerciales ...), de la recherche publique (Commissariat à l'énergie atomique, Institut national de la recherche agronomique ...) et du développement industriel (Thales, Danone, Motorola ...).

Plusieurs technopoles de ce type, servant de support aux industries les plus pointues, ont essaimé en France dans des zones rurales ou périurbaines, comme Inovallée, dans la vallée du Grésivaudan, près de Grenoble ; Sophia Antipolis, près d'Antibes ; la technopole du Futuroscope, près du parc du même nom ...

c) Des atouts pour l'avenir de l'industrie rurale

Ainsi que l'a clairement démontré une étude menée sur un échantillon d'entreprises franc-comtoises¹, il existe des avantages concurrentiels réels

¹ Etude sur les modalités de fonctionnement des entreprises industrielles en milieu rural menée par la direction régionale de l'agriculture et de la forêt de Franche-Comté et la préfecture de Haute-Saône, 1992.

pour une entreprise industrielle à s'installer en milieu rural, y compris isolé, à condition de savoir s'adapter et gérer différemment.

(1) Des paramètres matériels non pénalisants

Les éléments liés au **foncier** et à l'**immobilier** sont manifestement à l'avantage des zones rurales. Le coût du foncier y est moindre, voire nul en cas de concurrence entre communes rurales pour attirer les investisseurs ; l'implantation en « sites propres », c'est-à-dire sur des terrains non prééquipés, confère une grande souplesse immobilière ; l'octroi d'un permis de construire est facilité dans le cas d'une usine constituant le seul employeur d'une commune...

Si l'environnement rural est moins riche que l'urbain pour les **services courants** nécessaires à la vie de l'entreprise (courrier, nettoyage, entretien des véhicules, maintenance des bâtiments, gardiennage...), notamment parce qu'il y est plus difficile d'externaliser des services de ce type, cet obstacle peut être surmonté de plusieurs manières : en maintenant certains de ces services en interne, en s'attachant les services privilégiés d'artisans locaux ou encore en négociant des modalités particulières de services avec les prestataires institutionnels. Le caractère personnalisé des prestations, l'attachement des prestataires au personnel de l'entreprise ou la grande disponibilité des services proposés surcompensent généralement les handicaps.

Les **services tertiaires supérieurs** (services financiers, conseils juridiques et fiscaux, gestion des ressources humaines...), s'ils ne peuvent être fournis localement, sont sollicités jusque parfois très loin, mais avec un degré d'exigence très élevé. Là encore, la relation personnalisée constitue la clef de l'adaptation.

Le **transport de marchandises** est facilité en milieu rural, dès lors que les origines et destinations des produits sont aujourd'hui dispersées sur un espace excédant largement celui de la France, que les conditions de circulation sont excellentes en zone rurale et que l'offre de transport est désormais bien implantée sur le territoire national.

Les **déplacements de personnes** ne constituent pas davantage un obstacle. Ceux à courte distance pour des raisons professionnelles sont beaucoup moins fréquents qu'en zone urbaine ; quant à ceux motivés par des raisons personnelles –notamment les déplacements domicile-travail–, ils sont bien plus rapides qu'en milieu urbain. Si les trajets contraints à longue distance offrent moins de facilités, les entreprises s'adaptent par une planification plus rigoureuse et par le recours préférentiel à des moyens de communication immatériels.

Les chefs d'entreprise font en outre remarquer que les transports ne sont pas un problème dès que l'entreprise est implantée à moins d'une demi-heure d'un accès autoroutier, à moins de trois-quarts d'heures d'une ville

d'importance régionale, à moins d'une heure d'un aéroport et si l'aller-retour à Paris est envisageable dans la journée.

(2) Un facteur humain avantageux

La **main-d'œuvre** rurale, encore souvent marquée par une culture paysanne, possède des qualités particulièrement utiles à l'industrie moderne (sens des responsabilités, gestuelle habile, réflexe qualité...). Si le niveau relativement faible de compétences professionnelles relativise cet avantage, il doit être nuancé du fait que les entreprises mettent en place des programmes d'investissement à long terme sur un personnel dont la fidélité leur est souvent acquise. La politique de ressources humaines est ainsi largement tournée vers l'apprentissage et la promotion internes, la polyvalence des compétences étant favorisée afin d'acquérir plus de souplesse dans la distribution des tâches.

Les **rapports salariés-entreprises** sont globalement très bons en milieu rural, caractérisé par une proximité et un réseau de sociabilité intense. Ils s'insèrent dans une nébuleuse complexe de relations où les rôles des syndicats et de la filière hiérarchique sont beaucoup moins segmentés et spécialisés que dans une entreprise urbaine, les relations interindividuelles primant sur les rapports institutionnels. En l'absence d'alternative d'emploi et d'embauche, la situation des salariés dépend largement de celle de l'entreprise, et inversement.

Le **recrutement du personnel** donne lieu à des stratégies différentes selon le niveau de qualification. Celui du personnel d'exécution se fait en général à proximité, pour une bonne partie par le réseau de relations des salariés. Celui du personnel technique et de la maîtrise s'effectue au niveau régional. Enfin, celui des cadres, plus délicat, a lieu à l'échelle nationale. Attirés par un niveau de responsabilité plus élevé que celui auquel ils pourraient prétendre en ville mais hésitant à l'égard de conditions de vie perçues comme plus difficiles, le personnel encadrant est en général jeune et d'un tempérament plus « accrocheur » que la moyenne, aux dires des entrepreneurs.

Les **rapports à l'environnement institutionnel** sont excellents du fait de l'identification et de la personnalisation poussées de l'entreprise dans le milieu rural. La solidarité de fait liant personnel, dirigeants et responsables locaux facilite la négociation et renforcent l'efficacité du lobbying au-delà de l'échelle strictement locale (avec la préfecture, les directions départementales et régionales, les parlementaires...).

Les **principes d'organisation interne** sont marqués par la globalisation des responsabilités et l'autonomie de gestion. La chaîne hiérarchique est courte, les temps de coordination faibles et les personnels adaptables. Les contacts informels sont favorisés à tous niveaux, réduisant d'autant la nécessité d'organiser des réunions de travail.

(3) Le système de management

Les **stratégies industrielles** sont relativement similaires dans les espaces urbains et ruraux. Les axes clefs sont l'implantation dans les pays européens, la croissance externe, l'accès à un niveau aussi élevé que possible de technologies, un positionnement sur les marchés par l'innovation et une mobilité dans les produits. Les contraintes que pourraient rencontrer les entreprises localement implantées pour mener à bien ces stratégies les inciteraient même à « sauter l'étape » de la proximité pour mener des stratégies de marché lointaines ou acquérir des équipements de production plus sophistiqués.

Les **valeurs et la culture d'entreprise** tendent vers la valorisation de la ressource humaine, considérée comme le patrimoine essentiel de l'entreprise. Réactivité, progressivité, souplesse, adaptabilité, expérimentation, engagement personnel... sont érigés en règles de conduite quotidienne et préférés aux investissements matériels. Dans une certaine mesure, les entreprises rurales vivent dans un espace économique beaucoup plus déterritorialisé que les entreprises urbaines, mais dans un espace social bien plus territorialisé.

Le **système de direction**, enfin, est marqué par une autorité très forte dans la définition des objectifs à atteindre, mais également par une large autonomie laissée dans le choix des moyens. Ce principe est cohérent avec le mécanisme de responsabilisation globale et l'absence de rigidité dans l'attribution des rôles.

3. Une activité de service encore à développer

a) Une activité de service encore polarisée sur la demande locale

D'une façon générale, **les activités de service sont nettement concentrées dans les aires urbaines**, lesquelles regroupent les deux tiers des établissements et les trois-quarts des salariés. La ville reste en effet traditionnellement un espace propice à leur développement, en engendrant des externalités positives importantes, un accès facilité aux marchés, à l'innovation, à la formation, aux économies d'échelle, aux effets d'agglomération ...

Si **les zones rurales** accueillent de nombreux services à la personne, elles **n'attirent encore que peu les activités du tertiaire associées à l'industrie**, telles que le commerce de gros et les services aux entreprises. Ainsi, près de 80 % des établissements et 88 % des salariés de ce dernier secteur sont situés dans des pôles urbains. Dans l'espace rural, les établissements des services aux personnes représentent 17 % du nombre total d'établissements, contre moins de 9 % pour ceux de services aux entreprises.

Comme cela a été évoqué précédemment, **les services en milieu rural restent en effet fortement liés à la présence de la population locale ainsi qu'aux autres secteurs traditionnellement moteurs de l'économie locale** que sont l'agriculture et l'artisanat. Les services à la population, tant privés que publics, et ceux à l'agriculture, ont constitué l'essentiel du secteur tertiaire rural et leur dynamique, en emploi comme en localisation, a été étroitement liée aux évolutions démographiques et économiques locales.

Une étude de l'Insee, qui a modélisé 1.745 bassins de vie de bourgs et petites villes¹, a ainsi clairement montré que l'économie résidentielle structure fortement la moitié des 1.050 bassins de vie de l'espace à dominante rurale, où elle fournit une majorité des emplois, et qu'elle s'y combine avec une importante activité agricole.

L'immobilier, le commerce et les secteurs de l'éducation et de la santé restent quant à eux très majoritairement implantés en zones urbaines, où sont regroupés respectivement 82 %, 79 % et 70 % des établissements et 88 %, 78 % et 79 % des salariés de ces branches d'activité. Les activités liées au commerce et aux services sont particulièrement surreprésentées dans les pôles urbains, où elles regroupent plus de 65 % des établissements et 54 % des salariés.

b) Un nouveau tertiaire rural en émergence

Si les activités tertiaires en milieu rural continuent de reposer majoritairement sur un processus endogène, c'est-à-dire sous l'impulsion d'une dynamique résidentielle et présente, un nombre croissant d'activités tend toutefois à satisfaire des marchés non régionaux et s'inscrivent à ce titre dans des systèmes économiques plus larges. L'espace rural –et plus particulièrement les bourgs ruraux et petites villes– devient ainsi **prestataire de services sur des marchés qui lui sont extérieurs** et généralement urbains.

Ces activités, que l'on qualifie de **tertiaires inductrices ou basiques**², sont amenées à jouer au niveau local un **rôle d'entraînement** assimilable à celui assuré jusqu'alors presque exclusivement par l'agriculture et à contribuer directement à ce titre au développement local. Elles produisent des **biens immatériels destinés à des marchés toujours plus vastes, régionaux, nationaux ou internationaux et à des clientèles de plus en plus éloignées**. Entreprises informatiques ou d'infographie, comptables, professionnels du tourisme et des nouvelles formes de loisirs, professionnels de la santé... trouvent aujourd'hui en milieu rural les conditions de leur développement.

¹ *Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle*, op. cit.

² *Activités tertiaires et dynamiques rurales*, Pascal Chevalier, *Annales de géographie*, n° 641, 2005.

Cette évolution se retrouve tout d'abord au sein des **activités de services marchands aux entreprises**. Ses racines sont liées à la présence, autrefois importante, d'une industrie lourde ou « semi-lourde » dans les espaces périurbains et ruraux. La demande en services aux entreprises l'ayant accompagnée s'est traduite par l'implantation d'une offre de services locale. Avec la disparition progressive de ce type d'industrie, n'ont pas disparu toutes ces activités de services : afin de se maintenir, elles ont dû se mettre en mesure de toucher une clientèle toujours plus éloignée, située dans d'autres pays européens d'abord, puis dans des pays tiers. Or, l'utilisation de nouveaux moyens de télécommunication permet aujourd'hui à des zones fortement enclavées et durement touchées par la déprise agricole de fournir à distance des services de base à des entreprises parfois très éloignées.

Plus significatifs encore sont les **services aux ménages non locaux**, en valorisant la dimension récréative des espaces ruraux. La relation prestataire-utilisateur s'en trouve alors modifiée, le client vient sur place consommer le service qui lui est offert. Sont ici concernées toutes les activités s'appuyant sur une demande exogène au territoire : tourisme, loisirs, activités culturelles, thermalisme...

Cette évolution d'activités de services endogènes vers un tertiaire moteur est **très largement dépendante de l'action incitatrice ou accompagnatrice des responsables locaux**, dont les marges d'action ont été élargies par la décentralisation. A l'action directe, où l'on peut voir une municipalité créer des activités à caractères touristique ou social, s'ajoutent les aides dans les domaines foncier ou immobilier, allant de la fourniture de terrains équipés, à la création et la location de bâtiments comme les ateliers relais. Ce soutien peut être couplé à des moyens d'ordre financier qui vont de la garantie des emprunts réalisés par l'entreprise aux subventions accordées par le département ou la région, en passant par des allègements fiscaux, l'exonération de la taxe professionnelle étant l'outil le plus utilisé par les collectivités locales.

c) Le rôle prééminent du tourisme

(1) Une progression spectaculaire

En dépit de la faiblesse de l'outil statistique, relevée lors de son audition par Mme Danièle Küss, secrétaire générale de la Conférence permanente du tourisme rural¹, le tourisme rural apparaît en forte progression

¹ *Créée par décret en 2001, la Conférence permanente du tourisme rural est un lieu de concertation entre tous les acteurs, publics, privés et associatifs, du tourisme en milieu rural. Elle a pour mission, d'une part, d'émettre des avis et de formuler des propositions sur tous les sujets qui concernent le tourisme en milieu rural, et d'autre part, de participer à de nombreuses instances de travail, telles que le groupe de suivi des pôles d'excellence rurale, le Comité français pour le développement durable du tourisme, le Réseau rural, le groupe de suivi du Programme de développement rural hexagonal ...*

en termes de fréquentation, probablement de **5 % par an au cours de la dernière décennie**. Elle en a donné les explications suivantes :

- le désir d’un « tourisme authentique », au plus près de la nature et de la vie des habitants. « *C’est un peu le paradis perdu de l’enfance, le retour à la nature et aux racines* », a-t-elle souligné ;

- le caractère bon marché des prestations touristiques ;

- la qualité de l’accueil ;

- la réputation de la gastronomie française des terroirs, très recherchée en particulier par les touristes étrangers ;

- la remarquable variété de paysages offerte par l’espace rural.

Au cours de son audition, M. Antoine de Fombelle, directeur général du développement de la société Pierre et Vacances, a confirmé la forte progression du tourisme vert, indiquant que sa société proposait en 2008 près de quatre fois plus de lits (35.000 lits) qu’en 1998 (9.000), conséquence de la multiplication des opérations immobilières en zones rurales menées depuis dix ans.

**LES PRINCIPALES OPÉRATIONS TOURISTIQUES EN ZONES RURALES
MENÉES PAR PIERRE ET VACANCES DEPUIS 1988**

Site	Département	Ouverture	Nombre de logements	Nombre de lits
Center parc Bois Francs	Eure	juillet 1988	940	4646
Center parc Hauts de Bruyères	Loir-et-Cher	juillet 1993	755	4070
Pont Royal	Bouches-du-Rhône	juin 1995/97	605	3025
Argentat	Corrèze	juin 2001	51	260
Marciac	Gers	juillet 2003	70	335
Monflanquin	Lot-et-Garonne	juillet 2003	149	770
Jonzac	Charente-Maritime	juillet 2004	72	406
Loches	Indre-et-Loire	juillet 2004	91	450
St-Jean-Pied de Port	Pyrénées-Atlantiques	avril 2005	81	396
Le Rouret	Ardèche	avril 2006	495	2341
Eguisheim	Haut-Rhin	mai 2007	98	569
Center parc Lac d’Ailette	Aisne	octobre 2007	800	4080
Total			4207	21348

Source : Pierre et Vacances.

4 autres opérations sont d'ores et déjà programmées :

Site	Département	Ouverture prévisionnelle	Nombre de logements	Nombre de lits
Arles	Bouches-du-Rhône	2010	485	2004
Center parc Moselle	Moselle	2010	870	4350
Ecomusée	Haut-Rhin	2011	350	1750
Center parc Isère	Isère	2012	1000	5000
Total			2705	13104

Source : Pierre et Vacances.

M. Antoine de Fombelle a expliqué que cet investissement de Pierre et Vacances en milieu rural résultait de **trois facteurs principaux**.

Si, comme Mme Danièle Küss, il a mis en avant l'aspiration grandissante de la population à des vacances dans un cadre verdoyant et paisible qui permette en outre l'exercice d'une activité sportive ou récréative, il a donné deux autres raisons essentielles :

– l'attractivité fiscale des **zones de revitalisation rurale**¹, où se concentre la très grande majorité des implantations susvisées ayant eu lieu ou devant avoir lieu ;

– le rôle moteur ou, à tout le moins, le partenariat actif des collectivités territoriales².

(2) Le nouveau visage du tourisme rural

Mme Danièle Küss a relevé l'apparition récente d'une nouvelle clientèle en milieu rural, plus aisée (composée de jeunes retraités, couples sans enfants, célibataires sportifs, familles étrangères...), mais aussi **beaucoup plus exigeante** en termes de qualité de prestations, d'hébergement et d'animation

Il importe de noter que l'offre touristique a su s'adapter à ces nouvelles demandes : de 1999 à 2006, le parc hôtelier des zéro étoile est ainsi passé de 38 à 30 %, tandis que celui des trois étoiles a progressé de 23 à 25 % et celui des établissements de luxe de 21 à 26 %.

De même, M. Antoine de Fombelle a souligné le succès des sites Center parcs, qui s'adressent à des catégories socioprofessionnelles plutôt élevées. Comme l'illustrent les tableaux ci-dessus, trois Center parcs ont été créés en milieu rural (Hauts de Bruyères, Bois francs et Lac d'Ailette) et deux autres sont en projet (Moselle et Isère).

¹ Cf. infra, partie III.

² Idem.

(3) Une activité promise à un fort développement

Le rapport sénatorial *Refaire la France* constatait déjà que le tourisme vert était encore **beaucoup trop modeste dans notre pays**, pourtant première destination touristique mondiale en termes de fréquentation (82 millions de touristes en 2007). **Ce constat semble toujours d'actualité en 2008**. Selon Mme Danièle Küss, le tourisme rural ne représenterait aujourd'hui que 20,6 % du chiffre d'affaires du tourisme intérieur.

Il paraît toutefois logique de tabler sur un fort développement de cette forme de tourisme dans les années à venir en raison de **la progression de l'hébergement marchand** et du fort potentiel du **tourisme rural de proximité**.

Sur le premier point, il faut noter que le séjour à la campagne s'effectue aujourd'hui surtout en maison individuelle, le plus souvent à **titre gratuit** (dans la famille, chez des amis ou en résidence secondaire) : selon Mme Danièle Küss, seul **un quart** des personnes effectuant un séjour à la campagne ont actuellement recours à un hébergement marchand (hôtel, gîte rural, village de vacances, location). Cette gratuité signifie indirectement qu'une des principales caractéristiques des séjours en milieu rural réside dans le fait qu'on y renoue des relations avec sa famille ou avec des amis. Bien qu'encore modeste, ce chiffre de 25 % est en légère progression : il n'était que de 22 % en 2003, comme le souligne le rapport de la DATAR *Quel avenir pour l'espace rural en 2020 ?*

Cette évolution, précise le rapport, tient en partie au **recul des résidences secondaires**. Si leur existence constitue une spécificité française (9 % des ménages en possèdent une), leur part dans l'ensemble du patrimoine bâti, après une croissance régulière, régresse depuis les années 1990. Ce phénomène a plusieurs explications. C'est d'abord la traduction d'une sédentarisation, la résidence secondaire devenant dans certains cas la résidence principale, soit pour des actifs qui font un choix de vie alternatif qu'autorise la diminution du temps de travail, soit plus généralement au moment de la retraite de ces propriétaires. Ce recul s'explique ensuite par le fait que les classes en âge d'en faire l'acquisition sont moins nombreuses que par le passé et doivent en outre faire face, dans un contexte économique difficile, à la hausse des prix de l'immobilier.

Sur le second point, à savoir le fort potentiel du **tourisme rural de proximité**, Mme Danièle Küss a souligné que ce tourisme constituait « *une des réponses possibles à l'augmentation du prix des carburants qui va nécessairement réduire les distances* ». M. Antoine de Fombelle a, quant à lui, déclaré que l'avenir du tourisme rural résidait dans les espaces ruraux localisés à proximité des réserves de population urbaine, c'est-à-dire les espaces entourés de 5 millions de personnes situés à moins de 2h30 de voiture.

4. De nouvelles activités productives pour l'espace rural

a) L'agritourisme

Sous-catégorie du tourisme rural à la croisée de plusieurs notions proches ou connexes¹, l'agritourisme peut être défini comme une **forme de tourisme offrant des prestations en lien avec l'exploitation agricole**. S'inscrivant parfaitement dans le cadre d'une agriculture multifonctionnelle et d'une valorisation durable des milieux ruraux, il bénéficie d'un développement certes conséquent au regard de son caractère relativement récent, mais encore très largement en dessous des perspectives qu'il dessine pour le monde agricole et rural.

(1) Une activité adaptée au monde agricole et à la valorisation des espaces ruraux

L'agritourisme voit sa **dynamique confortée par la conjonction de divers facteurs concomitants**. Remède à la crise d'un monde agricole perdant peu à peu de ses exploitants, il permet de répondre au « désir de campagne » de citadins en quête de calme, de nature et d'authenticité, tout en favorisant une exploitation « durable » des espaces ruraux. Il s'inscrit par ailleurs dans une conjoncture favorable dans le domaine du tourisme, la France restant la première destination mondiale en termes de fréquentation.

C'est à ces titres divers que l'agritourisme a fait l'objet d'une **reconnaissance institutionnelle**, que ce soit dans les déclinaisons locales de l'Agenda 21² ou dans la charte européenne du tourisme durable de 1999. A un niveau plus opérationnel, l'agritourisme bénéficie désormais d'une importante batterie de **mesures incitatives**, qu'elles soient d'ordre social (les revenus en étant issus sont considérés, pour le calcul des cotisations sociales, comme un revenu professionnel agricole), fiscal (l'agriculteur peut opter, sous certaines conditions, soit pour un régime forfaitaire simplifié d'imposition, soit pour un régime réel permettant de rattacher les recettes touristiques au bénéfice de l'exploitation) et financier (subventions et prêts des départements, régions et de l'Union européenne).

Aujourd'hui, ce sont une **multitude de produits qui nourrissent l'offre agritouristique des territoires ruraux**, et ce jusqu'aux plus reculés. Ils associent généralement un hébergement (en gîte, chambre d'hôte ou camping), un service de restauration (table d'hôte, ferme auberge ou goûter à la ferme), une activité sportive ou de loisirs (randonnée pédestre, chasse, pêche, équitation, vélo, découverte du patrimoine agricole ou culturel, cueillette des produits de la ferme, vente de produits bruts ou transformés ...).

¹ *Tourisme vert, écotourisme, tourisme durable, tourisme doux ...*

² *Initié par le sommet de la terre organisé par les Nations-Unies à Rio en 1992, l'Agenda 21 fixe un programme d'actions pour le XXI^e siècle dans des domaines très diversifiés afin de s'orienter vers un développement durable de la planète.*

Pour les **exploitants agricoles**, au cœur de la démarche agritouristique, cette activité a plusieurs vertus : elle met en valeur et préserve leur patrimoine bâti, est l'occasion de diversifier leurs activités, leur procure un complément de ressources et leur permet de s'ouvrir au monde extérieur et de rencontrer citadins et étrangers.

Mais cette activité ne concerne **pas uniquement les actifs agricoles**. Elle bénéficie également aux personnes membres de l'exploitation, aux pluriactifs, aux agriculteurs retraités ou aux associations locales. Elle inclut également tout un réseau de prestataires et d'associations tels que Gîtes de France, Agriculture et tourisme, Accueil paysan, Fermiers aubergistes... De ce fait, les produits commercialisés sur le marché de l'agritourisme sont multiples ; ils existent aujourd'hui sous les marques ou labels suivants : Bienvenue à la ferme, ferme auberge, produit à la ferme, ferme équestre, chasse à la ferme, ferme de découverte, ferme pédagogique, ferme séjour et camping à la ferme.

(2) Un développement encore limité au regard de son potentiel

Si le nombre d'exploitations pratiquant l'agritourisme a augmenté de 13 % entre 1988 et 2000, il demeure un **secteur d'activité encore en devenir**. Le dernier recensement général de l'agriculture, qui a eu lieu en 2000, a en effet mesuré que sur 650.000 exploitations :

– 2 % proposent un hébergement touristique : 150.000 lits sont ainsi disponibles, soit autant que ceux exploités par les villages de vacances et les résidences de tourisme ;

– 0,4 % ont une activité de restauration ;

– 0,92 % proposent des services et activités touristiques tels que la visite d'exploitations ou des activités équestres ;

– 0,12 % réalisent une activité d'artisanat (tannerie, vannerie, fleurs séchées ...).

En revanche, 15 % des exploitations françaises pratiquaient la vente directe, un chiffre toutefois en baisse par rapport à 1988, où le quart d'entre elles proposait un service de ce type.

D'un point de vue géographique, on constate une plus grande **variabilité selon les régions**, l'agritourisme étant plus développé dans la moitié sud de la France et, au nord, en Alsace et sur le littoral. Dans certains départements, tels que l'Ardèche, la Dordogne, l'Isère et la Savoie, l'agritourisme représente une activité aussi importante que l'activité agricole originelle de l'exploitation.

- (3) Un secteur à exploiter pleinement dans l'intérêt de l'ensemble des acteurs ruraux

L'agritourisme constitue en lui-même un outil de développement privilégié pour le monde rural à condition que celui-ci l'exploite de façon résolue et réfléchie.

La **qualité**, tant de l'accueil que des prestations et des produits proposés, **doit tout d'abord être améliorée** pour susciter et pérenniser la demande. Les populations attirées par cette forme récente de tourisme sont en effet plutôt aisées et attendent des prestations et un confort élevés, notamment celles d'origine étrangère.

S'agissant en premier lieu des **équipements d'accueil** (chambres ou aires de camping, parties communes, salles de restauration...), ceux-ci doivent voir leur qualité standard rehaussée, comme le prévoit le plan qualité tourisme pour l'hôtellerie. Il est indéniable, en effet, qu'un gîte n'ayant qu'un, voire deux épis, se louera moins facilement et pour un prix moins rémunérateur que ceux de gamme supérieure. D'une façon générale, les standards de qualité de l'agritourisme ne doivent pas être inférieurs à ceux du tourisme traditionnel, faute d'être perçus comme une forme dégradée de ce dernier.

En ce qui concerne les **prestations**, l'agritourisme ne doit pas être pensé comme une activité accessoire et peu contraignante, mais au contraire faire l'objet d'un investissement réfléchi et organisé. Qu'il s'inscrive dans une logique commerciale ou dans un désir plus personnel de partage d'un patrimoine ou de savoir-faire, il ressort souvent d'un projet de couple, voire de famille, exigeant sens de l'accueil, gestion d'un emploi du temps et conciliation des vies professionnelles et privées. Les comités départementaux et régionaux du tourisme doivent, à cet égard, inciter les prestataires à participer à des programmes de formation de nature à professionnaliser leur accueil (convivialité, maîtrise de langues étrangères, connaissance du territoire...). L'adhésion à une charte de qualité ou à un label, synonyme du respect d'un certain standard régulièrement contrôlé en termes de prestation, ne peut qu'être à cet égard encouragée.

Pour ce qui est des **équipements collectifs**, l'action des communes et intercommunalités semble décisive. Le développement de l'agritourisme ne se fera pas, en effet, sans celui des activités dont il peut constituer le support pour une clientèle venant chercher sur le littoral ou dans l'arrière pays des prestations sans doute autres que celles qu'elle trouverait dans des grands ensembles touristiques ou dans les villes, mais pas moins modernes et récréatives. Pistes de randonnée ou de VTT, parcours d'escalade, parcs et réserves naturels... doivent voir leur développement initié ou soutenu par les collectivités, en collaboration étroite avec les acteurs privés du développement rural. A cet égard, les partenariats public-privé sont un instrument d'action devant prendre toute sa mesure, tout comme les pôles d'excellence rurale qui, à 40 %, sont liés au secteur du tourisme.

Par ailleurs, l'agritourisme doit faire l'objet d'un **investissement plus important** de la part de ceux auxquels il devrait profiter au premier chef : les agriculteurs. Or, ces derniers, qui ne sont que 2 % à pratiquer des activités d'hébergement et de restauration –de façon marginale pour celle-ci–, détiennent 1 % seulement de la capacité d'accueil. Le manque d'informations, de moyens ou de temps expliquerait cette faible implication, ainsi que la difficulté à trouver l'interlocuteur adéquat.

A cet égard, une **meilleure organisation de l'offre** doit être recherchée dans un secteur où les initiatives individuelles se superposent davantage qu'elles ne font l'objet d'un projet commun. Prestataires, mais également élus ruraux, organismes consulaires, offices de tourisme, associations ... doivent apprendre à travailler en réseau pour mutualiser les ressources, faire connaître les produits et proposer la meilleure offre selon le profil de chaque client.

Comme pour toute autre activité de service, l'offre produit doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. Trop souvent encore, celle-ci est parcellaire (seules une ou deux des trois activités type –hébergement, restauration et activité– étant proposées) ou bien insuffisamment adaptées (il n'existe pas un, mais des publics : jeunes, seniors, étrangers, sportifs, hédonistes...). Les évolutions sociologiques les plus récentes doivent, dans cette optique, être intégrées. Ainsi, l'augmentation des courts séjours, due à la réduction de la durée du travail hebdomadaire et à la stagnation du pouvoir d'achat, et l'appétence pour des produits « clefs en main », doivent conduire à privilégier des « packages » proposant, pour des durées de deux ou trois jours, une offre harmonieuse alliant hébergement, restauration et activités de sport ou de loisirs sur un territoire cohérent d'un point de vue touristique.

Une fois bâtie en fonction des besoins réels de la population touristique, cette offre doit être **portée à la connaissance** de cette dernière, et ce par les moyens les plus modernes. Le média Internet, qui constitue aujourd'hui un outil essentiel dans la construction par les consommateurs de leur projet touristique, doit être à cet égard sollicité autant que faire se peut. Ceci tant de façon individuelle, de la part de chaque prestataire (constitution de sites, blogs...), que de manière organisée, à travers les réseaux fédérateurs que sont par exemple les gîtes de France et les centrales de réservation qui y sont éventuellement liées. Afin de « sortir des sentiers battus », gagneraient à être mis en avant des produits réellement innovants propres à surprendre le touriste potentiel et déclencher son désir de séjour.

b) Les énergies vertes

Comme le souligne un récent rapport de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire¹, l'espace rural

¹ *Energies renouvelables et développement local : l'intelligence territoriale en action, rapport d'information précité.*

paraît bien mieux adapté que les zones urbaines pour valoriser les **énergies renouvelables**, en particulier pour produire de la chaleur :

(1) Des ressources locales pléthoriques mais sous-exploitées

En premier lieu, les communes rurales disposent d'un **bouquet énergétique riche et diversifié** :

– la **biomasse**. Elle représente en France un gisement considérable d'énergie renouvelable. Tout d'abord, la forêt française regorge de potentialités. Avec 15 millions d'hectares, soit 27 % du territoire national, sa superficie a doublé depuis deux siècles en France et continue de croître de 30.000 à 82.000 hectares par an. Or, selon les estimations actuelles, **le tiers de l'accroissement annuel de la biomasse forestière n'est pas valorisé**. Le potentiel énergétique de **l'agriculture** est lui aussi considérable eu égard à l'abondance des déchets d'élevage et des sous-produits agricoles (pailles de céréales, tiges de maïs, sarments de vigne ...). Enfin, des **cultures énergétiques dédiées** sont en train de faire leur apparition. Très répandues en Suède, comme le souligne le rapport¹, ces cultures permettent de pallier l'absence ou l'éloignement des ressources en bois. Plusieurs espèces à croissance rapide peuvent ainsi être utilisées en fonction de la nature des sols et des conditions climatiques : saules, eucalyptus gunni, pins, triticales, miscanthus... Les cultures énergétiques n'occupent aujourd'hui qu'environ 5.000 hectares « expérimentaux » en France, mais les terres disponibles sont nombreuses : bois de ferme, jachères, zones à châtaigniers du Massif central, sols pauvres ... Ainsi les agriculteurs et forestiers d'aujourd'hui pourraient-ils, demain, devenir des producteurs d'énergie ;

– la **géothermie**. Cette source d'énergie, produite par la chaleur interne de la terre, ne dépend pas des conditions naturelles ou climatiques, ce qui la distingue de la plupart des autres énergies renouvelables (solaire, éolienne ...). Elle assure en France le chauffage d'environ 300.000 habitants, dont la moitié en Ile-de-France, mais dispose d'un potentiel considérable qui pourrait permettre de chauffer **plusieurs millions de personnes**, notamment dans les bassins parisien et aquitain, où se trouvent des ressources d'eau chaude en profondeur ;

– les **déchets**. Les collectivités territoriales peuvent récupérer la chaleur produite par les usines d'incinération d'ordures ménagères. La France produit, chaque année, 27 millions de tonnes de déchets ménagers, dont la combustion produit une énergie thermique qui peut être utilement valorisée dans de très bonnes conditions financières dans le cadre de réseaux de chaleur. Par ailleurs, les décharges, les stations d'épuration, les effluents d'élevage et les déchets agroalimentaires produisent de grandes quantités de biogaz, gaz issu de la fermentation anaérobie (en absence d'air et donc d'oxygène) de la

¹ Le rapport cite en exemple les cultures énergétiques mises en place par la ville suédoise d'Enköping, où les rapporteurs se sont rendus.

matière organique contenue dans les déchets. Ce biogaz, comparable au gaz de ville, peut faire l'objet d'une valorisation énergétique comme combustible (pour produire de l'électricité et/ou de la chaleur) ou carburant. Au total, on estime que le gisement potentiel de biogaz représente en France 10 % de la consommation nationale de gaz naturel ;

– **le solaire**. L'énergie solaire (thermique comme électrique) peut se développer partout, y compris dans les régions faiblement ensoleillées, et permet d'économiser annuellement jusqu'à 35 % sur le chauffage et 50 % sur l'eau chaude sanitaire.

(2) Les réseaux de chaleur, une valorisation optimisée des énergies renouvelables

En second lieu, les **réseaux de chaleurs** constituent une réponse particulièrement adaptée pour valoriser les énergies locales : ils sont sûrs (la maintenance est centralisée), souples (les sources d'alimentation du réseau peuvent varier en fonction de la disponibilité et des coûts des différentes énergies) et vertueux d'un point de vue environnemental (les chaufferies sont équipées de systèmes de dépollution et de filtre des fumées assurant un bilan CO₂ bien meilleur qu'un ensemble équivalent de petites chaudières individuelles). Par ailleurs, seuls les réseaux de chaleur permettent d'utiliser à grande échelle la chaleur issue du bois, de la géothermie, de l'incinération des déchets ménagers, du biogaz de méthanisation, de la cogénération ou encore de rejets industriels.

Certes, le rapport relève qu'un réseau de chaleur sera plus rentable s'il dessert des clients en zones d'habitat concentré atteignant une certaine « taille critique », mais il souligne également la possibilité de créer des **micro-réseaux de chaleur en zone rurale** dès lors qu'existe une forte densité de bâtiments « énergivores » dont la consommation thermique est importante et régulière tout au long de l'année : sites industriels, hôpitaux, écoles, salles des fêtes, maisons de retraite, logements sociaux, piscines, églises...

(3) Les énergies renouvelables, des énergies compétitives

Avec la flambée des énergies fossiles, l'instauration d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à taux réduit¹ et la mise en place des quotas d'émissions de CO₂ et des certificats d'économie d'énergie, toutes les énergies renouvelables sont entrées en **phase de compétitivité**. Non seulement les énergies locales permettent un allègement de la facture énergétique, mais en

¹ A l'initiative de MM. Claude Belot et Jean-Marc Juilhard, auteurs du rapport, les réseaux de chaleur alimentés à plus de 60 % par la biomasse, la géothermie, les déchets et produits de récupération bénéficient d'une TVA à taux réduit de 5,5 % applicable non seulement, comme pour tous les réseaux de chaleur, à l'abonnement (partie fixe de la facture chauffage), mais également à la partie variable, c'est-à-dire à la consommation (article 76 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement).

plus, elles présentent un second intérêt majeur : garantir la **quasi-stabilité du coût du chauffage sur une très longue période**. En effet, un réseau de chaleur construit aujourd'hui et bien entretenu peut avoir une espérance de vie de plus de 40 ans : il met donc les usagers à l'abri d'une hausse potentiellement vertigineuse du coût des énergies fossiles d'ici 2050.

(4) Les énergies renouvelables, des énergies de haute technologie

Par ailleurs, si les énergies renouvelables thermiques ont pu être présentées dans les années 1980 comme des « *procédés expérimentaux* » ou des « *aventures technologiques* », la situation est aujourd'hui radicalement différente. Avec les effets classiques de la courbe d'apprentissage et de l'extension de la taille des marchés, les énergies renouvelables sont désormais servies par des **technologies de pointe fiables, éprouvées et maîtrisées**, et ce dans toutes les filières : géothermie, bois-énergie, solaire, biogaz, réseaux de chaleur ...

(5) Les énergies renouvelables, un enjeu essentiel pour le développement rural

Au lieu d'être utilisées pour importer de l'énergie, des masses financières considérables pourraient être **injectées dans l'économie nationale**. En « relocalisant » le coût de la production énergétique, la France pourrait créer jusqu'à 150.000 emplois. En particulier, le bois présente l'intérêt d'être une ressource territorialement bien répartie, ce qui en fait un enjeu essentiel en termes d'aménagement du territoire et de **revitalisation rurale**.

(6) De bonnes pratiques locales à imiter

Les collectivités territoriales peuvent d'ores et déjà s'appuyer sur des **bonnes pratiques locales faciles à mettre en œuvre et aisément reproductibles**. Le rapport recense quelques projets territoriaux exemplaires menés dans les domaines les plus variés : réseaux de chaleur, réseaux de froid, géothermie, bois-énergie, biogaz, incinération d'ordures ménagères, actions pédagogiques, économies d'énergie... Autant de filières où s'exprime « l'intelligence territoriale » et où se prépare notre avenir énergétique.

Parmi ces bonnes pratiques, le rapport met en lumière le **réseau de chaleur de Felletin, commune rurale** située dans la Creuse. Ce réseau, primé à plusieurs reprises par le Comité de liaison des énergies renouvelables (CLER) dans la catégorie bois-énergie des communes de moins de 2.000 habitants, est essentiellement alimenté par des déchets de scierie. Le projet est né en 1999 de la nécessité de rénover le chauffage des bâtiments municipaux et de la volonté de valoriser les déchets de bois produits en quantité par les scieries de Felletin (*Creuse-Sciage*) et des alentours. En tête de réseau, une chaudière de 9,3 mégawatts brûle 9 tonnes de déchets de scierie à l'heure, soit 60.000 tonnes par an, dont les deux tiers sont fournis par *Creuse-Sciage*, le reste par le groupement d'intérêt économique (GIE) *Bois Energie*, qui regroupe les scieurs dans un rayon de 30 km autour de Felletin. La chaudière fonctionne toute l'année, avec un mois d'arrêt en été au moment où les besoins de chaleur sont au plus bas. Quant au réseau de chaleur lui-même, long de 4 km, il dessert le lycée des métiers du bâtiment (qui représente la moitié de la consommation totale), les autres bâtiments scolaires (collège, écoles élémentaires et maternelles, institut médico-éducatif), les bâtiments municipaux (mairie, salle polyvalente, gymnase) et l'habitat collectif (HLM, maison de retraite). Ce projet exemplaire a permis de créer **sept emplois directs sur le site**.

Pour toutes ces raisons, vos rapporteurs encouragent vivement les collectivités territoriales à construire et développer des **réseaux de chaleur alimentés principalement par des énergies locales**.

c) Le télétravail

(1) Un concept unique, des formes d'organisation variées

Comme l'explique le récent rapport de mission du député Pierre Morel-A-Lhuissier « *Du télétravail au travail mobile : un enjeu de modernisation de l'économie française¹* », le télétravail recouvre quatre formes très différentes d'organisation :

- le télétravail à domicile ;
- le télétravail nomade : tout en conservant un poste de travail physique au sein de l'entreprise, le salarié peut utiliser les technologies de l'information et les outils de travail mobiles pour travailler depuis n'importe quel lieu ;
- les télécentres : le salarié de l'entreprise travaille à distance de son équipe dans des espaces de bureau où sont également présents des salariés d'autres entreprises, voire des travailleurs indépendants. Il y dispose d'un poste de travail à partir duquel il peut aisément communiquer avec son entreprise ;
- le travail en réseau : le salarié est localisé dans un site géographique mais communique à distance avec ses collègues ou ses responsables, formant avec ces derniers une « équipe virtuelle ».

¹ Rapport remis au Premier ministre en 2006 (Documentation française).

(2) La lente apparition du télétravail en France

Le télétravail a émergé dans le courant des **années 1990**, sous les effets conjugués de plusieurs facteurs :

– généralisation des nouvelles technologies de l’information et de la communication ;

– souhait d’une frange non négligeable de la population de pouvoir organiser avec plus de souplesse son temps de travail ;

– besoin des entreprises, confrontées à une mobilité de plus en plus importante de leur personnel, de répondre à leurs marchés ;

– depuis quelques années, hausse du prix des carburants.

Toutefois, la France semble accuser un **certain retard** dans le développement de ces nouvelles formes de travail. D’après la DIACT, les télétravailleurs représenteraient environ **7 % de la population active**, pour une moyenne européenne de 13 %, certains pays atteignant le chiffre de 25 %.

(3) Une pratique favorable au développement rural

Enjeu économique et social, le télétravail est également un enjeu majeur en termes d’**aménagement du territoire**, comme le constatait déjà le rapport *Refaire la France*. En effet, cette forme d’organisation du travail offre aux territoires ruraux l’opportunité d’accueillir de nouveaux habitants et de créer de nouveaux emplois.

C’est pourquoi **vos rapporteurs estiment nécessaire de l’encourager**. Le rapport de M. Pierre Morel–A–Lhuissier souligne **l’absence d’obstacles législatifs et réglementaires** majeurs à son développement. Il fait valoir d’ailleurs que les partenaires sociaux ont une position ouverte sur ce thème et ont négocié le 19 juillet 2005 un accord national interprofessionnel définissant le statut du télétravailleur dans le secteur privé, à la suite d’un accord–cadre européen signé en 2002. Cet accord a été étendu par arrêté du ministre de l’emploi, du travail et de la cohésion sociale. Pour le député, les principaux freins au développement du télétravail résident en fait dans une forme de **résistance psychologique au changement** et l’insuffisante formation des salariés en informatique. Au titre du premier frein –sans doute le plus important–, les **entreprises** avancent les arguments suivants :

– les difficultés inhérentes au contrôle physique du travail ;

– l’éventuelle inadaptation du télétravail à l’activité de l’entreprise ;

– les craintes relatives à la sécurité et à la confidentialité des données ;

– le coût des équipements informatiques nécessaires au télétravail.

En ce qui concerne les **salariés**, on peut relever les préventions suivantes :

- la méconnaissance de cette nouvelle forme d'organisation du travail ;

- le manque de confiance réciproque entre les employeurs et les salariés, en ce qui concerne le contrôle du travail effectué ;

- la difficulté à distinguer le temps de travail et le temps de repos, c'est-à-dire la répartition efficace entre vie professionnelle et vie privée, les contraintes liées à la répartition de l'espace réservé au travail et à la vie familiale ;

- la crainte de travailler plus sans réelle contrepartie ;

- le risque de l'isolement.

Le rapport de mission note toutefois une **disparition progressive de ces freins**, en particulier au sein des grandes entreprises et des zones urbaines.

Entendus par vos rapporteurs, les représentants de la DIACT ont mis en avant le fort potentiel de développement du télétravail en France. Ils ont indiqué avoir lancé en 2003 un **appel à projet « télécentres »** qui a permis de faire émerger une trentaine de projets portés par des **collectivités essentiellement rurales**. Fort de ce succès, la DIACT a favorisé la création, le 30 novembre 2004, du réseau national des télécentres à Alençon, dans le but de :

- mettre en relation les télécentres ;

- faciliter le développement des emplois sur les territoires par le télétravail ;

- promouvoir le partage d'expériences et la mutualisation de moyens entre télécentres ;

- assurer une prospection commerciale collective des entreprises publiques et privées potentiellement intéressées par le télétravail ;

- effectuer toute autre activité se rapportant directement ou indirectement au télétravail (organisation d'événements, production d'ouvrages, formation, services aux télécentres et leurs usagers...).

La DIACT croit en effet beaucoup aux **atouts des télécentres**, une grande partie des télétravailleurs actuels nomades ou à domicile exprimant le souhait de travailler au moins une partie de leur temps dans **un espace professionnel à proximité de leur domicile**, de leur maison de campagne ou de leur clientèle, et ce afin de rompre leur isolement (conférences, partage d'expériences ...).

Vos rapporteurs souhaitent qu'une **évaluation du projet « télécentres »** soit rapidement conduite par la DIACT afin de mesurer en particulier l'impact de cette nouvelle forme d'organisation du travail sur le développement des espaces ruraux, et le cas échéant d'en envisager le renouvellement.

C. DES ATOUTS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

1. Des contraintes naturelles et humaines croissantes

L'utilisation des espaces ruraux s'inscrit aujourd'hui dans un cadre de contraintes dessinées tant par l'action de la nature que celle de l'homme, qu'il s'agisse pour ce dernier de ses activités physiques ou règlementaires.

Au premier titre, ainsi que l'a souligné M. Vincent Piveteau, directeur de cabinet du secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, les **changements climatiques en cours** -réchauffement climatique, réduction des précipitations, mutations des cohortes animales et végétales...- vont avoir des effets substantiels sur les espaces naturels, mais aussi sur les terres arables et les zones forestières, remettant en question l'organisation actuelle des activités agricoles et sylvicoles et, partant, les équilibres des territoires ruraux. La fragilité écologique de ces derniers rend indispensable la mise en place d'instruments propres à planifier l'utilisation qui en est faite, de façon à concilier leurs différents types de valorisation. Des secteurs entiers d'activité vont devoir s'adapter à la nouvelle donne environnementale et climatique : dans le domaine du tourisme, par exemple, les stations de basse et moyenne montagne, directement affectées par la diminution de l'enneigement et le raccourcissement de la saison hivernale, doivent s'orienter vers une réflexion qui leur permettra à terme de compléter leurs offres liées aux sports d'hiver par des activités d'une autre nature.

La pression écologique pesant sur les territoires ruraux provient également des **activités humaines**. A cet égard, la pression foncière et immobilière croissante, ainsi que les activités économiques –agricoles et industrielles, surtout– et les besoins domestiques et professionnels des individus habitant en zone rurale –en matière de transport, en particulier– sont de nature, si elles ne sont pas maîtrisées et encadrées, à réduire la richesse naturelle des territoires ruraux, à la fois en surface et en sous-sol. Et ce de façon particulièrement importante dans les zones dites « fragiles » de ces territoires (montagne, zones humides, littoral...). La notion d'« empreinte écologique » vise justement à traduire de manière synthétique et chiffrée l'impact d'activités humaines sur les écosystèmes : selon cet indicateur, un Européen a besoin de cinq hectares pour maintenir son niveau de vie actuel.

L'**opinion publique**, de plus en plus sensible à cette notion de qualité environnementale¹, est à l'origine d'une pression progressive en faveur d'une meilleure conservation des espaces naturels. L'environnement doit ainsi constituer, pour 63 % des Français, la priorité de la présidence française de

¹ Voir *Les pratiques environnementales des Français en 2005*, enquête réalisée par l'Institut français de l'environnement (Ifen) avec l'Insee, l'Ademe et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, décembre 2007.

l'Union européenne. Air, eau, paysage, bruit, déchets..., toutes les composantes physiques des territoires ruraux, leurs utilisations et les pollutions qu'ils entraînent sont aujourd'hui l'objet de négociations entre particuliers, relayés au sein d'associations de protection de la nature, et les acteurs du développement économique.

2. Un cadre réglementaire qui s'affirme

C'est en vue de maîtriser les conséquences de ces changements climatiques et orienter les activités humaines vers des pratiques respectueuses de l'environnement que se mettent progressivement en place des dispositifs réglementaires qui, s'ils garantissent un usage durable des territoires, sont néanmoins porteurs de contraintes dans leur exploitation.

Le secteur agricole est aujourd'hui encadré par une législation dans laquelle le respect de l'environnement joue un rôle significatif, et ce dans les deux piliers de la politique européenne. En instaurant le principe d'**écoconditionnalité** dans le premier, la réforme de la PAC de 2003 a lié le paiement d'aides aux agriculteurs au respect de normes et bonnes pratiques environnementales, sous peine de voir celles-ci réduites. Pour leur part, les crédits du second pilier sont destinés à financer des **mesures agri-environnementales** et des investissements qui, par nature, tendent à renforcer la protection de l'environnement.

L'Union européenne s'est emparée depuis longtemps de la thématique environnementale et de sa traduction territoriale, à travers notamment le **réseau des sites écologiques Natura 2000**. Ayant pour double objectif de préserver la diversité biologique des territoires, tout en tenant compte des activités sociales, économiques, culturelles et régionales qu'ils comportent, il s'étend aujourd'hui à 25.000 sites répartis sur l'ensemble du territoire communautaire. Avec plus de 1.700 sites, le réseau national de Natura 2000 couvre 12,4 % de la superficie de notre pays.

Sur ces sites retenus par l'Union européenne, chaque Etat membre s'engage à établir des mesures pour protéger les espèces et les milieux, à éviter la détérioration des habitats et la perturbation des espèces et à évaluer l'incidence des nouveaux projets, n'autorisant que ceux qui ne sont pas susceptibles d'affecter de manière significative les habitats et espèces concernés. En cas de non respect de ces obligations, les Etats responsables sont passibles de sanctions financières.

Ce « *verdissement* » de l'agriculture, qui a un impact direct sur les équilibres des zones rurales –instauration de zones enherbées le long des cours d'eau, maintien des haies et futaies, incitation à des productions extensives, pénalisation de la pollution des sols et des eaux...–, se propage aujourd'hui à l'ensemble des secteurs de l'économie à travers leur cadre réglementaire.

Le **Grenelle de l'environnement** et les projets de loi sur lesquels il débouche sont l'aboutissement de cette évolution. L'impact sur les espaces ruraux et leurs acteurs institutionnels des différentes mesures contenues dans ces textes est significatif :

LES ENGAGEMENTS DU GRENNELLE DE L'ENVIRONNEMENT

– l'**habitat**. Est attendue une rupture technologique dans la construction de nouveaux bâtiments de façon à limiter leur besoins énergétiques, voire à les rendre positifs, les collectivités territoriales étant invitées à engager des programmes ambitieux sur ce thème ;

– l'**urbanisme**. Les collectivités doivent établir des plans climat énergie territoriaux avant 2012, lutter contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, freiner l'étalement urbain, préserver la biodiversité, gérer de façon économe les ressources et l'espace, développer des éco quartiers ... ;

– les **transports**. Une politique durable de transport doit être mise en place localement et régionalement. Tout en prenant en compte des éléments d'aménagement et de compétitivité des territoires, elle doit intégrer des enjeux environnementaux que sont l'air, la biodiversité, le cadre de vie et le paysage ;

– l'**énergie**. Est prévu un programme d'économie d'énergie passant par un recours accru aux technologies sobres en carbone et aux énergies renouvelables ;

– les **milieux naturels**. Seront mises en place des mesures de conservation de ces milieux telles que la définition d'ici 2012 d'une trame verte et bleue connectant de grands ensembles naturels, une stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres plaçant 2 % du territoire sous protection renforcée, le développement de parcs nationaux et de zones humides, des plans de conservation des espèces en danger d'extinction ... ;

– l'**agriculture** et la **sylviculture**. L'agriculture se voit assigner comme objectif d'assurer l'équilibre écologique du territoire, ce qui passe par le développement d'une démarche de certification environnementale, la généralisation de pratiques soutenables, le retrait des substances phytopharmaceutiques les plus préoccupantes ou la réhabilitation des sols cultivables. La biodiversité forestière doit être valorisée et la gestion des ressources sylvicoles rendue pleinement durable à travers notamment la certification du bois ;

– la **ressource en eau**. Le bon état écologique des masses d'eau naturelles doit être atteint d'ici 2015, et ce en interdisant l'utilisation des produits propres à le dégrader et en modernisant le parc de stations d'épuration.

Pour la mise en œuvre de ces mesures, les collectivités territoriales – régions, départements, communes et leurs groupements – sont présentées comme des « *acteurs essentiels de l'environnement et du développement durable* » qui, par la cohérence recherchée de leur action et sa contractualisation avec l'Etat, doivent jouer des rôles « *complémentaires, stratégiques et opérationnels* ».

3. Un espace rural capable de relever le défi du développement durable

Si les contraintes, tant physiques que règlementaires, s'imposant aujourd'hui à ceux désireux d'exploiter l'espace rural sont importantes, **la capacité de ce dernier, par ses ressources internes, à y faire face sont plus grandes encore.**

Il faut rappeler en effet que l'espace rural constitue en lui-même un atout pour le développement durable, et ce à de nombreux égards :

– il suscite une **moindre concentration des effluents** naturels, ménagers ou industriels, de par la meilleure répartition des zones d'habitat et d'activité qu'il permet ;

– il offre un cadre de contraintes architecturales moins strict que dans les zones urbaines, pour un **habitat plus éco vertueux** grâce aux ressources naturelles (pierre, bois, ardoise, chaume...) et aux technologies qu'il met à disposition des constructeurs ;

– il incite à la **valorisation des énergies locales**, dont les sources sont le plus souvent naturelles et respectueuses de l'environnement (biomasse, géothermie, déchets industriels et ménagers, solaire, bois énergie, biogaz...). Dans le rapport sur les énergies renouvelables à l'échelle locale¹, l'un de vos rapporteurs invitait ainsi les collectivités à « *tirer profit de l'absence d'énergies fossiles (charbon, gaz, pétrole) pour développer les énergies locales et mettre en œuvre des actions d'"intelligence territoriale"* » ;

– il fait désormais l'objet d'une **exploitation agricole et sylvicole responsable**, qui non seulement a considérablement réduit ses externalités négatives, mais en plus est en passe d'en fournir de nature positive. Ainsi, les agriculteurs, sans doute pour des raisons économiques autant qu'écologiques, ont réduit de façon notable l'utilisation d'intrants et de produits phytosanitaires et mis en place de « bonnes pratiques agri-environnementales », tandis que la législation les a récemment autorisés à utiliser de l'huile d'origine végétale pour faire fonctionner leurs véhicules agricoles. Plus généralement, l'agriculture et la forêt contribuent, grâce à la production massive de biomasse, à réduire les émissions nationales de gaz à effet de serre ;

– il dispose aujourd'hui des **moyens de répondre d'une façon écologiquement responsable aux exigences en termes de transport** que requièrent les activités économiques ou professionnelles de ses acteurs. Le maillage désormais très satisfaisant des territoires ruraux en modes de transports collectifs (trains express régionaux, autocars...) et la promotion de

¹ *Energies renouvelables et développement local - L'intelligence territoriale en action, rapport d'information précité.*

nouvelles approches du transport (covoiturage, transport multimodal...) permettent de réduire de façon très substantielle les émissions polluantes résultant des déplacements.

En parallèle, le développement des technologies de l'information et de la communication dans les zones rurales permet de plus en plus de s'affranchir du besoin de se déplacer. La possibilité pour des travailleurs salariés ou indépendants d'exercer leur activité à distance, soit à leur domicile, soit dans des télécentres reliés numériquement au siège de leurs entreprises, ouvre le champ d'importantes économies énergétiques et d'une allocation plus rationnelle des espaces territoriaux. L'essor du haut débit incite par ailleurs les collectivités territoriales à adopter une nouvelle forme d'action publique à la fois plus économe de moyens et plus efficace passant par le développement de nouveaux services, tels que la surveillance des personnes âgées à domicile grâce à la visiophonie.

On notera en outre que la bonne santé de l'économie résidentielle et présenteielle, en permettant à l'offre de services de rencontrer la demande au plus près, permet également d'éviter de nombreux déplacements. Dans cette optique, le développement d'espaces ruraux intégrés, c'est-à-dire permettant à leurs habitants de satisfaire leurs besoins (professionnels, domestiques, commerciaux, sanitaires, éducatifs, de loisir...) dans un même bassin de vie, sans devoir se rendre dans des pôles urbains, constitue sans doute la meilleure réponse aux défis écologiques et énergétiques à venir.

III. CONFORTER LA MOBILISATION DES POUVOIRS PUBLICS À TOUS LES NIVEAUX

La dynamique démographique et économique décrite dans les deux premières parties du présent rapport a été accompagnée, voire précédée, par une forte mobilisation de l'ensemble des acteurs politiques.

Si les élus locaux ont joué un rôle déterminant, l'Etat et l'Europe, soucieux de corriger les inégalités territoriales, ne sont pas demeurés inactifs.

A. UNE DYNAMIQUE LOCALE FAVORISÉE PAR LA DÉCENTRALISATION

Sans méconnaître l'action menée par l'Etat et l'Europe, vos rapporteurs estiment que **l'échelon local** est le mieux placé pour conduire des actions concrètes de développement territorial, au plus près des spécificités du territoire et en concertation étroite avec les habitants et les acteurs socioprofessionnels.

1. Le rôle majeur des communes et territoires de projets

a) L'action de la commune

(1) Les outils de planification

Les communes jouent un rôle essentiel de régulateur et de prescripteur en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, en particulier au travers du **plan local d'urbanisme (PLU)**¹ ou, pour les communes qui n'en sont pas dotées, des **cartes communales**.

Ces documents ont pour objectif commun d'assurer une **occupation équilibrée et harmonieuse du territoire**, en favorisant le développement économique tout en protégeant les espaces naturels et les paysages.

(2) L'exemple des conflits d'usage

Comme il l'a été précédemment indiqué, le renouveau démographique a dessiné une **nouvelle société rurale** parfois porteuse de tensions : les « conflits d'usage ».

Notons en premier lieu que le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour apporter une réponse à ces « compétitions de fonctions », par exemple en imposant des distances minimales entre les habitations et certaines activités économiques. Ainsi, l'article 4 de la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement prévoit que ces installations, qui peuvent présenter des **inconvenients pour la commodité du voisinage** (dans le cas par exemple d'un élevage industriel de porcs ou de volailles), sont soumises à une autorisation préfectorale subordonnée au respect de critères d'**éloignement** des habitations, des immeubles habituellement occupés par des tiers ou encore des établissements recevant du public.

En second lieu –et plus fondamentalement–, vos rapporteurs relèvent que les élus locaux disposent des moyens pour **prévenir les conflits d'usage ou y répondre dès leur survenance**.

D'une part, les outils de planification décrits plus haut ont notamment pour finalité de localiser les activités incommodes ou insalubres –mais nécessaires au développement local– à **distance des lieux de résidence**, d'autant que la densité de l'espace rural est encore faible en dépit de son renouveau démographique.

D'autre part, les élus locaux peuvent favoriser la mise en place d'une **concertation**, au niveau local, entre les résidents et les acteurs économiques. Ainsi, par exemple, le projet d'installation d'une usine d'incinération des déchets dans les Côtes d'Armor a-t-il, en 2003, fait l'objet d'un dispositif

¹ Rappelons que le PLU a remplacé le plan d'occupation des sols (POS) depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

spécifique de concertation. Les associations locales, agissant au nom des 140.000 habitants des 40 communes concernées, dont Saint-Brieuc, ont tout d'abord adopté une position d'opposition systématique à cette installation. Le SMICTOM¹ local a pris la décision de mettre en place une « conférence des citoyens » afin d'engager une concertation avec les habitants. Ce processus a abouti à une décision de localisation consensuelle de l'usine.

b) Le rôle des « territoires de projet »

Vos rapporteurs souhaitent mettre en avant le rôle essentiel joué par les « territoires de projets » portés par plusieurs communes qui s'avèrent être de **puissants leviers d'action en matière de développement local**.

Ils soulignent toutefois la nécessité de respecter deux conditions :

– une **dimension adaptée** à la conduite des projets : il s'agit de mettre en place des structures qui, sans atteindre une taille excessive susceptible de paralyser toute initiative, soient **suffisamment importantes** pour créer des synergies et mutualiser les moyens humains et matériels disponibles. Notons, à cet égard, qu'un rapport de la Cour des comptes de novembre 2005² a stigmatisé le **caractère trop exigü** des périmètres de certains territoires de projet, qui ne permet pas d'apporter des réponses pertinentes aux problématiques locales, en particulier en milieu rural. L'expérience montre que le chiffre de 50.000 habitants répond bien à cette exigence de « taille critique » ;

– un **projet de territoire équilibré** : il s'agit de placer au cœur du projet le développement de l'ensemble des communes membres, quelle que soit leur taille. Cet objectif suppose en particulier que la commune-centre joue la carte de la répartition équitale des implantations économiques.

Parmi les territoires de projet, il faut distinguer les EPCI, les pays et les parcs naturels régionaux.

(1) La coopération intercommunale

Les EPCI à fiscalité propre recouvrent, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale :

¹ Syndicat mixte de collecte et de traitement des ordures ménagères.

² Ce rapport, consacré à l'évaluation de la coopération intercommunale en France, retrace l'évolution du cadre législatif de l'intercommunalité et, en raison de l'étape importante que constitue la loi du 12 juillet 1999, évalue ses conséquences pour l'Etat et la gestion publique locale. Le rapport plaide notamment pour une utilisation plus active des dispositions de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui a institué une procédure de fusion facilitant le regroupement de plusieurs EPCI.

– les **communautés urbaines** pour les grands ensembles urbains d'au moins 500.000 habitants ;

– les **communautés d'agglomération** pour les territoires urbains d'au moins 50.000 habitants ;

– les **communautés de communes** pour les autres territoires, en particulier les **territoires ruraux**.

Le succès rencontré par l'intercommunalité en France apparaît au travers, d'une part, de sa **large diffusion** (notre pays compte plus de 2.500 EPCI à fiscalité propre regroupant 88 % des communes et 82 % de la population), d'autre part, de la **forte adhésion de nos concitoyens** à l'intercommunalité, comme l'illustrent les sondages régulièrement commandés par l'Assemblée des communautés de France qui révèlent que 88 % des Français pensent que l'intercommunalité permet de **mieux mutualiser** les investissements et 64 % qu'elle renforce la **solidarité financière** entre les communes.

Parmi les nombreuses actions susceptibles d'être menées dans un cadre intercommunal afin de favoriser le développement des territoires ruraux, vos rapporteurs ont souhaité mettre en valeur les **regroupements pédagogiques intercommunaux** et les **relais services publics**.

● Comme il l'a été précédemment indiqué, des **regroupements pédagogiques intercommunaux** se sont développés depuis les années 1970 afin d'apporter une réponse aux besoins des familles qui résident dans des zones rurales, où le nombre d'élèves est trop faible pour justifier l'installation ou le maintien d'une école.

Ces regroupements, obligatoires pour les communes distantes de moins de trois km dès lors que l'une des communes compte moins de quinze élèves (article L. 212-2 du code de l'éducation), se sont fortement appuyés sur les **EPCI** favorisant en leur sein la **concertation** entre les communes, concertation dont la nécessité a été mise en avant dans le rapport d'enquête du Sénat publié en 1999 sur l'Education nationale¹.

Notons, sur le plan juridique, que le principe posé par la loi Gobelet du 30 octobre 1886 prévoyant qu'une école publique doit être créée dans chaque commune, à charge pour cette dernière d'en assumer la construction, l'entretien et le fonctionnement, a été atténué par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération

¹ *Mieux gérer, mieux éduquer, mieux réussir, redonner sens à l'autorisation budgétaire, rapport de la commission d'enquête sur la situation et la gestion des personnels des écoles et des établissements du second degré ainsi que de ceux des services centraux et extérieurs des ministères de l'éducation nationale et de l'agriculture, pour l'enseignement agricole, publié le 28 avril 1999 et disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/r98-3281/r98-3281.html>.*

intercommunale, qui consacre la possibilité d'un **transfert de cette compétence** aux EPCI¹.

Si l'intercommunalité joue un rôle essentiel dans la réussite de ces regroupements pédagogiques, celle-ci suppose également un partenariat actif avec **le département** en matière de **transport scolaire** (article L. 213-11 du code de l'éducation).

● Un autre exemple de l'action efficace de l'intercommunalité en matière de développement local est fourni par les « **relais services publics** ».

Ces relais ont été imaginés à la suite d'un rapport de l'inspection générale de l'administration², rendu public en février 2006, préconisant la création de 1.500 points d'accueil multiservices dans un délai de trois ans, sur le modèle de ce qui existait déjà dans certains bourgs ruraux sous des formes et des appellations très diverses : maisons de services publics, espaces régionaux emploi formation, points publics ...

Il s'agit de créer des structures légères, animées par une ou deux personnes, chargées d'accueillir le public pour lui permettre d'obtenir des informations et d'effectuer des démarches administratives relevant de plusieurs administrations ou organismes publics, principalement en matière d'emploi et de prestations sociales. Ces structures, qui peuvent accueillir également un service postal, ont ainsi vocation à jouer le rôle de « **guichets uniques de proximité en milieu rural** ».

La DIACT a décidé de lancer, début septembre 2006, une **campagne de labellisation** de ces relais, subordonnée à la signature d'une charte nationale de qualité qui garantit le niveau de prestation réalisée. Le label ouvre droit à des subventions de l'Etat, sachant que le coût annuel de fonctionnement d'un relais est estimé à 50.000 euros. 75 relais ont d'ores et déjà été labellisés.

Si les relais services publics n'ont pas de forme juridique imposée puisqu'ils peuvent être portés par une mairie, un service de l'Etat, une association..., c'est le plus souvent l'intercommunalité qui en est le maître d'œuvre.

(2) Les pays

Comme le souligne un récent rapport de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire³, le pays, créé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement

¹ Article 17 de la loi qui introduit un nouvel article L. 5214-16 dans le code général des collectivités territoriales.

² Ce rapport faisait suite aux travaux de la conférence nationale sur les services publics ruraux et du rapport de son président Paul Durieux.

³ Rapport d'information de M. Alain Fouché, n° 430 (2005-2006), disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/noticerap/2005/r05-430-notice.html>.

du territoire dite loi « Pasqua », est aujourd'hui **bien ancré dans notre paysage administratif** : plus de 350 pays couvrent 80 % du territoire et 46 % de la population française.

Le rapport insiste sur le fait que ces pays ne sont pas une nouvelle strate dans le « millefeuille » territorial français, mais servent de cadre à un **projet de territoire** –consacré par une charte– commun à un certain nombre de communes et d'intercommunalités qui décident librement d'y adhérer.

Lors du débat au Sénat qui s'est déroulé à partir du 23 mars 1999 sur le projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire¹, Mme Dominique Voynet, alors ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, avait ainsi présenté les pays : « *Ce qui définit le pays, c'est bien son projet, traduit par une charte, acceptée et signée par l'ensemble des partenaires. C'est un cadre très souple permettant d'unir des volontés sur des territoires qui sont considérés par les acteurs eux-mêmes comme ayant une cohérence suffisante* ».

Le rapport souligne également, à partir d'une enquête effectuée auprès des pays, que :

– à une demi-douzaine d'exceptions près, les pays reconnus ont signé un **contrat de pays**, le plus souvent avec l'Etat, la région et le département (48 % des contrats), avec l'Etat et la région (37 % des contrats) et, dans un certain nombre de cas, avec l'Etat seul (14 % des cas) ;

– les pays présentent une **grande diversité** : la population varie de 5.000 habitants pour le pays provençal de Vésubie à 420.000 pour le pays de Rennes. Cette diversité apparaît aussi dans le mode d'organisation et de fonctionnement (association, syndicat mixte, groupement d'intérêt public, fédération d'EPCI ou de communes, agences d'urbanisme, chambre consulaire...) ou encore dans l'enracinement du pays dans l'histoire et la culture du territoire ;

– l'appréciation des élus responsables des pays est **globalement positive** ;

– la mise en place des pays a souvent impulsé une **dynamique de coopération intercommunale** dans les territoires de faible tradition coopérative.

¹ *Qui a abouti à la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet ».*

**Le pays de Haute-Saintonge (Charente-Maritime) :
un exemple réussi de regroupement en faveur du développement rural**

Il s'agit d'un pays qui correspond exactement à une communauté de communes.
Nombre de communes concernées : 123 (plus grande communauté de communes de France par le nombre de communes).

Population : 60.000 habitants.

Superficie : 160.000 hectares, 7 cantons.

Compétences : développement économique, aménagement de l'espace, diversification agricole, protection et mise en valeur de l'environnement, développement touristique, ordures ménagères, assistance aux échanges forestiers, politique du logement, mise en valeur du patrimoine, économie sociale.

La compétence en matière de **développement économique** implique plusieurs actions :

– conseil pour la création d'entreprises artisanales, commerciales ou industrielles, accueil et suivi du dossier pour l'installation du porteur de projet ;

– aide et conseil aux PME/PMI installées sur le secteur pour les investissements ou le recrutement ;

– montage des dossiers d'aides à l'investissement pour tout projet à vocation économique éligible aux aides publiques ;

– recherche d'investisseurs ;

– assistance aux communes pour l'aménagement et la commercialisation des zones d'activités communales ;

– réalisation, gestion et commercialisation de trois zones d'activités dites « communautaires » ;

– interface avec les différents interlocuteurs départementaux, régionaux, nationaux et européens pour l'accompagnement des projets ;

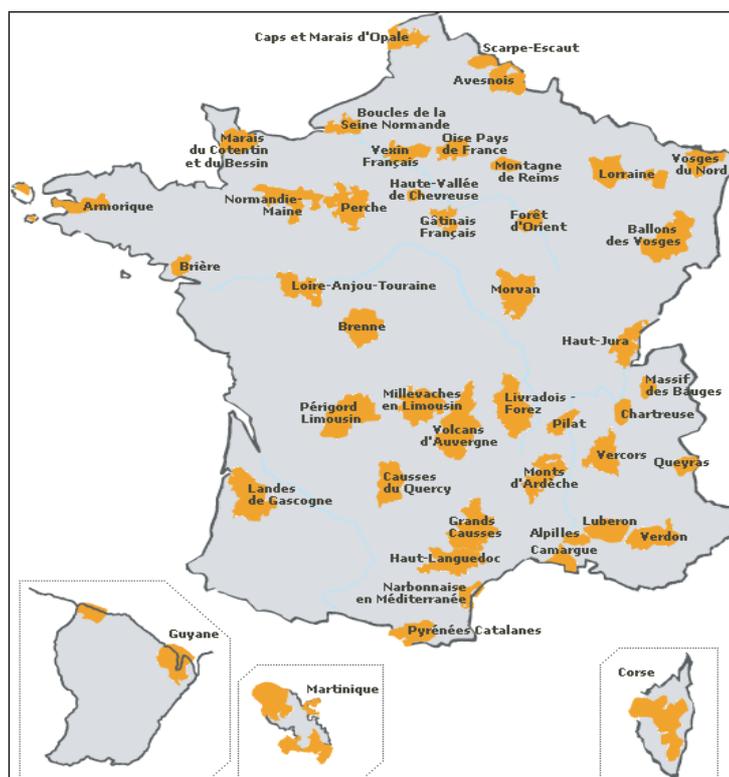
– maître d'ouvrage du FISAC sur son territoire (aides financières directes pour l'artisanat, le commerce et les services).

(3) Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux sont nés des réflexions de la DATAR¹, sous l'impulsion d'Olivier Guichard, vers 1965–1967, dans le sillage des parcs nationaux. Toutefois, alors que ces derniers avaient vocation à préserver des espaces rares –presque vierges– ayant une vocation biologique d'importance internationale, les parcs naturels régionaux ont été conçus d'emblée comme des « **territoires de projet** » poursuivant un objectif de **revitalisation rurale**.

La France compte aujourd'hui 45 parcs naturels régionaux.

¹ Créée en 1963, la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) est devenue en 2006 la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires).



Source : Fédération des parcs naturels régionaux.

La politique des parcs naturels régionaux s'est révélée être un remarquable **outil d'aménagement du territoire** qui s'est plus particulièrement concrétisé dans quatre domaines :

- la **valorisation du patrimoine culturel du territoire**, par exemple au travers des écomusées ;
- la **protection du patrimoine naturel et de sa biodiversité**, par exemple au travers de la réintroduction d'espèces bovines, ovines ou chevalines (le cheval camarguais, le cheval boulonnais, le poney merens), de l'entretien des marais ou encore de l'exploitation de forêts en futaies jardinées pour préserver l'habitat de certaines espèces d'oiseaux ;
- des **initiatives en faveur du développement économique**, par exemple par des aides aux acteurs économiques et des mesures d'encouragement à la pluriactivité ;
- une **mission d'éducation à l'environnement**, notamment au travers de la création d'outils pédagogiques, de l'accompagnement des classes et de la formation des enseignants.

Comme le soulignait déjà le rapport de M. Gérard Larcher en 1998¹, ces parcs ont favorisé un **fort développement local** : développement du tourisme, installation d'entreprises, création ou maintien d'emplois pérennes.

¹ La gestion des espaces périurbains, rapport d'information de la commission des affaires économiques et du plan, n° 415 (1997-1998).

c) L'appui des acteurs socioprofessionnels de l'aménagement rural

Si la mobilisation des acteurs locaux est nécessaire pour la définition et la mise en œuvre des projets de développement territorial, elle ne saurait être suffisante. Les élus locaux doivent, en effet, s'appuyer également sur les **acteurs socioprofessionnels de l'aménagement rural**, tels les chambres de métiers et les chambres d'agriculture afin de réunir toutes les énergies. Ainsi, les pôles d'excellence rurale, évoqués plus loin, reposent expressément, comme les pôles de compétitivité dont ils s'inspirent, sur une forme de partenariat public-privé.

En outre, il semble que la France pourrait utilement s'inspirer des exemples étrangers pour la mise en œuvre de ces actions de coopération.

Le récent **rapport de mission intitulé « Ruralité en Europe »**¹ fait ainsi apparaître les grandes différences d'approche entre la France et ses voisins européens, en particulier sur le statut des structures œuvrant au développement rural, réservé aux seuls élus, à l'administration et aux entreprises en France, là où d'autres pays tendent à y associer, notamment **dans des formes coopératives ouvertes** (Espagne, Autriche...), **l'ensemble des acteurs privés** (agriculteurs, artisans, populations locales...) afin de les sensibiliser et de les intégrer de façon active à la dynamisation des territoires où ils résident ou travaillent.

2. Le rôle d'impulsion et de soutien du département

a) Un acteur majeur pour le lancement et la réalisation des grands projets

(1) L'exemple du développement numérique du territoire

● Au même titre qu'un axe routier ou ferroviaire, le haut débit joue un **rôle structurant pour le développement rural** et constitue désormais un enjeu stratégique pour une « *participation normale à la société* »², et ce pour quatre raisons principales :

– il facilite **l'accueil et le maintien de la plupart des activités économiques rurales**. En effet, la possibilité d'accéder au haut débit facilite les relations des entreprises **avec les fournisseurs et les clients**, par exemple pour la mise en ligne de catalogues de produits, pour le suivi des commandes ou encore pour la localisation des marchandises dans la chaîne de production. Elle autorise aussi **l'externalisation de certaines fonctions** telles que la gestion et la comptabilité et la **mise en œuvre d'une stratégie commerciale**,

¹ Rapport, auquel a notamment participé notre collègue M. Jean-Marc Pastor, remis au Premier ministre et au ministre de l'agriculture à la fin de l'année 2006. Il porte, dans une démarche comparative, sur les stratégies de développement rural de différents Etats membres de l'Union européenne.

² Expression utilisée par la commission européenne à propos du haut débit.

en permettant aux entreprises de mieux se faire connaître et d'accéder à de nouveaux marchés, en particulier à l'exportation. Un secteur tel que l'**agriculture** se développe de plus en plus autour de flux d'informations (marchés, traçabilité, gestion, communication avec les autorités de tutelle ...) qui requièrent une connexion haut débit ;

– le haut débit favorise également l'**accueil des particuliers**, soit dans le cadre d'un séjour touristique, soit dans celui d'une installation. Dans le premier cas, les représentants de la DIACT comme Mme Danièle Küss, secrétaire générale de la Conférence permanente du tourisme rural, ont mis en avant, lors de leur audition, l'importance du haut débit pour le développement du **tourisme rural**, tant pour la réservation touristique que pour l'attractivité des espaces, de nombreuses personnes, en particulier les jeunes générations, ne pouvant concevoir un séjour dans une zone qui en est dépourvue. Compte tenu de la multiplication de ses usages (loisirs, commerce en ligne, documentation, services courants...), son absence est encore plus susceptible de décourager l'installation permanente de particuliers ;

– il garantit des **services publics plus accessibles** (dans le cadre du développement de la cyberadministration) et de **meilleure qualité**. La France a engagé un vaste chantier de dématérialisation pour les particuliers comme les entreprises. Les nouvelles technologies facilitent les démarches administratives des entreprises (en leur permettant, par exemple, de télécharger de nombreux formulaires), mais également celles des particuliers (déclaration et paiement des impôts, demande d'actes d'état civil, extrait de casier judiciaire...) ;

– enfin, le haut débit permet aux collectivités de renforcer l'**efficacité de leur action**, à travers l'amélioration de leur gestion interne (par exemple par un réseau intranet), mais également dans leurs relations avec les autres administrations (comptabilité publique ou contrôle de légalité).

● La couverture numérique du territoire constitue une nouvelle compétence pour les collectivités territoriales et leurs groupements. Parce que le haut débit représente un enjeu essentiel pour l'attractivité des territoires ruraux, le Sénat, relayant la demande de nombreux élus locaux, a permis à ces derniers de devenir **acteurs à part entière du développement du haut débit sur leur territoire** au travers de l'article 50 de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. Cet article introduit dans le code général des collectivités territoriales **un article L. 1425-1** qui permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements de :

– construire ou acquérir des **réseaux de communications électroniques**, c'est-à-dire des infrastructures rendues actives par des équipements tels que des antennes et des routeurs, permettant l'émission et la

réception de signaux, et ce afin de créer les maillons manquants des réseaux à haut débit¹ ;

– mettre ces réseaux à la disposition des opérateurs, dès lors que cette intervention « *se fait en cohérence avec les réseaux d’initiative publique, garantit l’utilisation partagée des infrastructures établies ou acquises (...) et respecte le principe d’égalité et de libre concurrence sur les marchés des communications électroniques* » (article L. 1425–1 précité).

Si ces initiatives ne suffisent pas et que l’exercice normal du jeu du marché ne permet pas d’attirer les opérateurs professionnels, le législateur a prévu **deux autres possibilités d’intervention** des collectivités territoriales et de leurs groupements. Ces derniers peuvent :

– soit fournir, à partir de ces réseaux, des **services aux utilisateurs finals**, et donc devenir **opérateurs de services**. Cette dernière faculté n’est possible qu’en cas d’une « *insuffisance d’initiatives privées* » constatée par un appel d’offres infructueux. Autrement dit, ce n’est que dans le cas où elles ne trouvent pas d’opérateurs pour gérer leurs réseaux que les collectivités peuvent devenir opérateurs elles-mêmes. L’article L. 1425–1 précise toutefois que l’intervention des collectivités territoriales s’effectue « *dans des conditions objectives, transparentes, non discriminatoires et proportionnées* » ;

– soit apporter aux opérateurs une **aide financière**, en louant leurs infrastructures ou leurs réseaux de télécommunication à un prix inférieur à leur coût de revient, selon des modalités transparentes et non discriminatoires, ou en versant des subventions au titulaire d’une délégation de service public ou d’un marché public afin de compenser les obligations de service public qui lui sont imposées.

● Une compétence principalement exercée par les départements. Quatre ans après son entrée en vigueur, le bilan du dispositif décrit plus haut apparaît **satisfaisant**, comme l’a déclaré M. Hubert Falco, secrétaire d’Etat chargé de l’aménagement du territoire, le 4 juin 2008 : « *Les collectivités ont, depuis 2004, la possibilité d’intervenir directement dans les réseaux ou dans la fourniture de services quand le marché fait défaut. L’expérience semble montrer que c’était la bonne solution [...]. Les collectivités locales ont, je crois, largement fait la preuve de leur légitimité sur ce sujet* ».

¹ Les réseaux concernés sont des « réseaux de collecte ». Rappelons que l’architecture des réseaux de télécommunications comprend trois composantes. La première est celle des grandes artères structurantes, que l’on appelle les dorsales ou « backbones » : implantées le long des grandes voies de communication (autoroutes, voies ferrées importantes, canaux), elles constituent l’ossature du système. La deuxième est celle des réseaux de collecte qui maillent un territoire depuis les dorsales jusqu’au central téléphonique. Enfin le dernier segment, connu sous le nom de « boucle locale », va du central jusqu’à l’abonné final.

L'intervention des collectivités territoriales qui souhaitent se doter d'un réseau s'est faite en général en construisant des réseaux dont elles devenaient propriétaires, loués ensuite à un ou des opérateurs sur la base d'une délégation de service public.

En septembre 2007, **53 projets** couvrant chacun plus de 60.000 habitants étaient délégués, pour un montant cumulé de 1,32 milliard d'euros, et **19.141 km de réseau de fibres déployés**. Il faut comparer ce réseau public à ceux des opérateurs, qui ne sont pas exclusivement composés de fibres : le réseau total de France Télécom représente 200.000 km, et celui du premier opérateur alternatif 20.000 km.

Ces projets se ventilent ainsi :

Collectivité	Nombre de projets	Coût moyen par projet
Région	7	47 millions d'euros
Département	23	34 millions d'euros
Agglomération ou autre	23	13 millions d'euros

Source : rapport de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi pour la confiance dans l'économie numérique¹.

Ce tableau montre que les **départements** ont été les fers de lance des grands projets de couverture numérique du territoire.

(2) L'exemple du tourisme

Lors de son audition, M. Antoine de Fombelle, directeur général du développement de Pierre et Vacances, a mis en avant le rôle essentiel du département dans l'impulsion et la conduite de **grands projets touristiques** et souligné la nécessité d'un partenariat efficace avec le conseil général, partenariat fondé selon lui sur une logique de « gagnant-gagnant ».

Selon lui, l'investissement en milieu rural est très onéreux eu égard, d'une part, à la forte progression du coût du foncier depuis 2000 et, d'autre part, à la nécessité de construire, à proximité des hôtels, des « *équipements de loisirs fortement structurants* », tels qu'un golf, un centre équestre, un centre nautique... afin notamment d'offrir des **services récréatifs aux enfants**, véritables décisionnaires, selon lui, du choix de vacances des adultes. En conséquence, **l'implication financière du département** est une nécessité pour :

¹ Rapport d'information déposé en application de l'article 86, alinéa 8, du règlement par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur la mise en application de la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, et présenté par les députés M. Jean Dionis du Séjour et Mme Corinne Erhel. Rapport disponible sur Internet : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0627.asp>

- la location ou vente de terrains à prix réduits ;
- des subventions et contributions pour la construction du site ;
- les actions de promotion et de publicité.

Il a ainsi cité l'exemple du **département de l'Aisne** qui a réuni 32 millions d'euros d'aide pour la réalisation du site Center Parc du lac d'Ailette situé à proximité de Laon, ouvert depuis octobre 2007.

Vos rapporteurs sont convaincus que les **retombées des projets touristiques** en milieu rural sont telles qu'elles justifient l'effort financier des départements. Non seulement ces derniers bénéficient, comme les autres collectivités territoriales, de recettes fiscales importantes, mais également de nombreux effets induits résultant du renforcement de **l'attractivité** du territoire, ainsi que de la valorisation de son **image**.

M. Antoine de Fombelle a ainsi estimé les recettes fiscales annuelles générées par le site du lac d'Ailette :

Taxe professionnelle	800.000 euros/an
Taxe de séjour	400.000 euros/an
Taxe foncière	400.000 euros/an
Taxes liées au permis de construire	700.000 euros/an

Il a également mis en avant l'impact de ce projet en matière de **développement local** :

- 500.000 heures de travail pour les entreprises de bâtiments et travaux publics (BTP) chargées de la construction du projet ;
- création sur le site de 650 emplois en contrats à durée indéterminée (CDI), dont 90 % ont été pourvus par des habitants de la région et la moitié par des personnes peu qualifiées en chômage de longue durée (aide-jardiniers, réceptionnistes, personnel de nettoyage...) ;
- ouverture d'un centre d'aide par le travail employant 16 personnes handicapées en charge d'activités d'entretien ou d'animation (vélos, poney-club, jardin...).

De même, Mme Danièle Küss, secrétaire générale de la Conférence permanente du tourisme rural, a souligné, lors de son audition, que selon une étude récente effectuée par un bureau d'études spécialisé dans l'analyse des retombées économiques des investissements sur les territoires, **le retour sur investissement pour les collectivités territoriales qui investissent dans le tourisme vert était considérable**. Le rapport a pris l'exemple du site du pont du Gard, pour lequel 1 euro investi rapporterait 40 euros au territoire rural qui l'entoure, à travers la création des emplois (directs et indirects) et les diverses recettes fiscales.

b) Un rôle essentiel de soutien pour l'ensemble des projets

En premier lieu, le département peut agir au titre de sa compétence, reconnue à l'article L. 3231-1 du code général des collectivités territoriales, en matière de **développement économique**, souvent en cofinancement avec la région¹.

**Un exemple d'intervention économique d'un département :
l'opération « Tremplin rural » lancée par le conseil général du Lot-et-Garonne**

Le conseil général du Lot-et-Garonne, constatant que peu d'entreprises s'implantent spontanément dans les communes rurales du département, a décidé de mettre en place une politique ambitieuse d'aide à la création ou à la reprise d'entreprise en milieu rural, dénommée « Tremplin rural ». Elle consiste à compenser les handicaps particuliers rencontrés par les entrepreneurs (éparpillement de la clientèle, éloignement des fournisseurs et des services, démarrage plus difficile).

Peuvent en bénéficier les jeunes de quarante ans au plus au moment de la demande de subvention qui décident d'installer leur activité dans une commune de moins de 3.500 habitants.

L'aide s'élève à 3.800 euros par projet. Un acompte est versé à concurrence de 2.800 euros, le solde sur justification de la réalisation des actions d'accompagnement et de formation. Le conseil général considère en effet que ces actions sont indispensables pour garantir au projet les meilleures chances de succès.

En second lieu, le département dispose de nombreux moyens d'action pour favoriser le **développement économique** de son territoire, en particulier de ses espaces ruraux :

- assistance aux communes pour l'aménagement et la commercialisation des zones d'activités communales ;
- aide au montage des dossiers pour les projets éligibles aux aides publiques, par exemple pour les entrepreneurs porteurs de projet ;
- diffusion des bonnes pratiques économiques dans le département.

3. Le rôle d'accompagnement de la région

a) Un rôle de chef de file en matière de développement économique

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a conforté le rôle de **chef de file** des régions en matière de **développement économique**, défini dans le code général des collectivités territoriales comme la « *création ou l'extension des activités économiques sur l'ensemble du territoire régional* ».

¹ Cf. *infra* : le rôle d'accompagnement de la région.

Aux termes de l'article L. 1511-1 du code général des collectivités territoriales, la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. De même, en vertu de l'article L. 1511-2 du même code, le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région qui revêtent la forme de **prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.**

Ces aides peuvent notamment concerner les entreprises en milieu rural.

Les départements, communes et leurs groupements peuvent également réaliser des **interventions économiques**, seules ou en cofinancement avec la région, mais toujours en coopération avec cette dernière, selon l'article L. 1511-2 précité.

b) La pleine responsabilité de la formation professionnelle

La loi du 13 août 2004 a confié à la région la pleine responsabilité de la **formation professionnelle**, l'Etat conservant quant à lui la responsabilité de la politique de l'emploi.

L'article L. 214-12 du code de l'éducation dispose ainsi que la « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

A cette fin, la région adopte le **plan régional de développement des formations professionnelles** et s'assure de sa mise en œuvre. Ce plan, élaboré en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés, a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un **développement cohérent de l'ensemble des filières de formation** (article L. 214-13 du même code).

Vos rapporteurs regrettent que cette compétence, essentielle pour assurer la formation des salariés, notamment **en milieu rural, soit inégalement exercée par les régions**. Si M. Antoine de Fombelle a salué, lors de son audition, l'action de la région Picardie qui a financé la formation de centaines de personnes recrutées par Pierre et Vacances sur le site Center Parc du lac d'Ailette, d'autres régions semblent nettement moins actives dans ce domaine.

B. UN ÉTAT STRATÈGE DANS L'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE RURAL

Si les élus locaux sont les fers de lance du développement local, L'Etat joue également un **rôle important** en tant que « *garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux* », au terme de l'article premier de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

A ce titre, il mène une **politique redistributive**, souvent à l'initiative du Sénat, mais doit encore affronter de nouveaux défis pour dynamiser les espaces ruraux.

1. Une politique redistributive

a) La loi relative au développement des territoires ruraux

Face aux difficultés persistantes rencontrées par certaines zones rurales, la mise en place d'une politique correctrice a paru nécessaire, dans une logique de reconquête des territoires. En effet, les **différents textes en lien avec l'aménagement du territoire avaient été perçus comme « peu ruraux »** : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite « loi Pasqua ») du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT, dite « loi Voynet ») du 25 juin 1999, loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite « loi Chevènement ») du 12 juillet 1999, loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000 ...

C'est dans la perspective d'un « **traitement différencié** » au profit **des espaces ruraux les moins avancés** dans leur développement que la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (LDTR) est venue « *remettre le développement des territoires ruraux au cœur de l'aménagement du territoire* ».

(1) Une « boîte à outils » très riche

La LDTR s'appuie sur le **constat d'un monde rural connaissant ces dernières années des évolutions sensibles tout en présentant des situations très contrastées**. Trois cas de figure ont ainsi été distingués : les « **campagnes des villes** », où il convient de préserver les espaces naturels et agricoles face à l'expansion des zones périurbaines ; les « **campagnes les plus fragiles** », en déclin démographique et qui requièrent un effort de solidarité ; et enfin les « **nouvelles campagnes** », où les dynamiques émergentes doivent être accompagnées.

A travers ses **240 articles** qui amendent sur près de **400 points** une **vingtaine de codes** législatifs, la loi tend à apporter des réponses pratiques à ces différentes situations en mettant à disposition des décideurs et acteurs locaux une véritable « boîte à outils » au service du développement des zones rurales.

Les grands volets de la loi relative au développement des territoires ruraux

– L’emploi et l’activité économique

Ce premier volet participe à la priorité Gouvernementale relative à l’emploi en valorisant une série de dispositifs favorables à son développement, tels les groupements d’employeurs, le cumul d’emploi public et privé dans les petites communes ou la prise en compte de la pluriactivité. La mutualisation de l’offre d’emploi dans les territoires ruraux doit permettre de satisfaire des besoins encore peu ou mal pourvus. La loi comporte également de nombreuses dispositions relatives au soutien des activités économiques, notamment agricoles, en milieu rural. A titre d’exemple, elle harmonise le cadre réglementaire et les conditions économiques, fiscales et sociales des activités des entreprises équestres de la filière cheval. Elle valorise la portée économique et l’efficacité de la réglementation propre aux zones de revitalisation rurale, qui intéresse une grande variété d’entreprises et d’activités.

– La politique en faveur des zones de revitalisation rurale (voir infra)

– Le logement en milieu rural et l’aménagement foncier

La loi cherche à faciliter l’installation de nouveaux venus et le logement de travailleurs saisonniers, mais les dispositions adoptées ont aussi des conséquences positives sur le maintien du patrimoine bâti rural. Elle comporte des instruments de gestion foncière qui permettent aux départements de mieux protéger les espaces agricoles et naturels périurbains. La loi présente également les éléments de la réforme de l’aménagement foncier dont la responsabilité est confiée aux conseils généraux.

– L’amélioration des services au public

La loi recherche une meilleure organisation des services au public, notamment au plan de leur accessibilité et des conditions de la concertation à conduire avec les élus locaux sur leurs modalités d’évolution. Elle favorise l’installation de professionnels de santé et l’organisation de l’action sanitaire et sociale, et permet d’améliorer le maillage territorial de la santé vétérinaire et de la protection des végétaux.

– Les dispositions relatives aux espaces naturels

La loi comporte cinq grandes catégories de mesures touchant à la restructuration et la gestion des forêts privées, la protection des espaces pastoraux, la reconnaissance et la valorisation des zones humides, la redéfinition de l’implantation des zones Natura 2000 et la gestion de la chasse.

– La modernisation des mesures applicables à la montagne

La loi actualise la « loi montagne » de 1985 en tenant compte de la décentralisation et de la diversité des territoires de montagne et pour permettre un meilleur équilibre entre leur protection et leur développement. Elle confirme, notamment, les objectifs de la loi montagne, et recommande le nécessaire développement économique et social, et l’adaptation des règles d’urbanisme. Elle améliore également la collaboration des collectivités et la coordination des structures administratives concernées par la gestion d’un même massif montagneux.

(2) Une loi utile et globalement bien appliquée

• Conçue de façon **très pragmatique** en fonction des **besoins des territoires**, la LDTR met en place une **série d'outils** qui constituent autant de leviers pour favoriser leur attractivité. Les quelques exemples suivants rendent bien compte de leur caractère opérationnel, au plus près des nécessités de la vie locale.

Quelques exemples de possibilités ouvertes par la loi

– Le cumul d'un emploi public et d'un emploi privé

Trois très petites communes ont besoin d'un cantonnier. Même en se regroupant elles ne peuvent offrir qu'un emploi à mi-temps et ne trouvent aucun candidat. Aujourd'hui, elles ont la possibilité, par l'intermédiaire du centre de gestion intercommunal, d'embaucher ce cantonnier à temps plein, de le faire travailler pendant un mi-temps et de le mettre pour le mi-temps restant à disposition des agriculteurs de ces communes, pour tailler leurs haies par exemple.

– L'ouverture des groupements d'employeurs aux collectivités

Une commune des Alpes est propriétaire d'une petite station de sports d'hiver qui n'ouvre que de décembre à mars. Les jeunes de cette commune travaillent dans la vallée et ne sont pas intéressés par un emploi de quatre mois. Aujourd'hui, la commune peut créer un groupement d'employeurs avec les agriculteurs de la commune qui pratiquent une activité de ferme auberge du printemps à l'automne. Ce groupement peut donc embaucher un jeune en contrat à durée indéterminée et l'affecter pendant les mois d'hiver aux activités de la station de ski et, à partir du printemps et jusqu'à la fin de l'année, lui permettre de travailler dans la ferme auberge. La commune peut faire fonctionner sa station de ski, l'agriculteur sa ferme auberge et le jeune a un emploi permanent.

– Le maintien des services de santé

Dans une commune rurale de Mayenne, classée en ZRR et déficitaire en offre de soins, le dernier médecin généraliste a prévu de prendre sa retraite en 2008, mais il peine à trouver un successeur. Le conseil municipal propose une indemnité d'études à un étudiant en médecine qui s'engagerait en contrepartie à s'établir dans la commune et y exercer pendant au moins cinq ans. Le médecin, soucieux d'avoir un successeur, prend contact avec la faculté de médecine de Rennes et trouve un étudiant mayennais de 3^e cycle qui pourrait être intéressé, mais reste indécis. Pour emporter sa décision, le conseil municipal lui indique que son activité sera exonérée de taxe professionnelle pendant 5 ans après son installation comme la loi le permet pour les communes en ZRR. L'étudiant accepte de s'établir dans la commune dès 2008.

– Le soutien de l'immobilier locatif

Un jeune couple a trouvé un emploi dans une société d'électronique située en ZRR. Il souhaite louer un logement à proximité de son travail, à un prix raisonnable. Un propriétaire venant d'acquérir et de rénover une maison abandonnée en centre-bourg peut bénéficier de mesures fiscales très incitatives s'il propose ce logement à la location. De par la localisation de cette maison en ZRR et grâce à la LDTR, le propriétaire bénéficie d'une déduction forfaitaire à hauteur de 40 % sur les revenus tirés de la location. Ce régime permet à la fois de contribuer à l'embellissement de la commune, d'inciter le propriétaire à rénover et à louer son bien à des conditions avantageuses et d'augmenter l'offre de logements locatifs attractifs.

• Dans un premier temps, **la mise en œuvre du texte a posé problème**. Dans le rapport paru à la date du premier anniversaire de la loi¹, le député Yves Coussain stigmatisait en effet une « *dispersion des responsabilités* », une « *inertie* » et un « *manque de communication* » préjudiciables à sa bonne et rapide application. Y était mentionnés la difficile coordination Gouvernementale pour une loi relevant d'une dizaine de ministères, des blocages persistants sur certaines dispositions, l'absence de publication de mesures d'application non expressément prévues par le texte, une connaissance de la loi très imparfaite selon les services déconcentrés et une diffusion de l'information aléatoire vers des publics nourrissant pourtant de fortes attentes. Le Sénat a également discuté, le 24 janvier 2006, d'une **question orale avec débat** déposée par M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques et rapporteur du texte, sur son application, au cours de laquelle ont été soulignés les retards de mise en œuvre de la loi.

A la suite de ces constats, plusieurs missions et inspections générales ont recommandé d'**accélérer la mise en œuvre** et de **renforcer l'appropriation locale** du texte. Cette préconisation a conduit, jusqu'au printemps 2007, à une série de réunions d'information interministérielles et déconcentrées, préparées avec le soutien du ministère en charge de l'agriculture, devant des panels d'élus et d'acteurs locaux.

Grâce à cette mobilisation et malgré le très grand nombre de dispositions et la pluralité de ministères mobilisés, la LDTR fait désormais l'objet d'une **mise en application très satisfaisante**. Une centaine de textes d'application, dont 69 décrets, ont été préparés depuis 2005, 66 ayant été publiés désormais, ainsi que 2 arrêtés. Ainsi, près de 99 % des articles sont aujourd'hui applicables, les trois derniers décrets attendus relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

b) Les zones de revitalisation rurale

Le zonage rural tend à soutenir le développement de territoires ruraux à partir de critères objectifs clairement définis. Il a été initié par la **LOADT du 4 février 1995**, qui avait reconnu les « territoires ruraux de développement prioritaires » (TRDP), au sein desquels étaient distingués des espaces plus fragiles dénommés « zones de revitalisation rurale » (ZRR).

La **LDTR du 23 février 2005** a engagé une refonte de ces zonages pour d'une part mettre un terme aux aides fiscales et sociales accordées dans

¹ Rapport d'information réalisé en application de l'article 86, alinéa 8, du Règlement sur la mise en application de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, fait par M. Yves Coussain, n° 2942, 2006.

les TRDP, d'autre part faire évoluer le zonage ZRR, en prenant en compte les nouvelles données socioéconomiques issues du recensement de 1999 et en faisant de l'appartenance à une intercommunalité de projet un élément discriminant. Enfin, cette loi a renforcé substantiellement les soutiens économiques en faveur des ZRR.

(1) Un zonage rural centré sur les espaces les plus fragiles

Le système de zonage repose, pour les communes candidates, sur trois types de critères précisés par le décret du 21 novembre 2005 pris pour l'application du II de l'article 1465 A du code général des impôts relatif aux zones de revitalisation rurale.

Les critères de classement en ZRR

– Le **critère démographique**, évalué à l'échelle soit des cantons, soit des arrondissements, soit des EPCI :

. être incluse dans un canton ayant une densité inférieure ou égale à 31 habitants/km² ;

. ou bien être incluse dans un arrondissement ayant une densité inférieure ou égale à 33 habitants/km² ;

. ou bien appartenir au 1^{er} janvier 2005 à un EPCI à fiscalité propre dont le territoire a une densité inférieure ou égale à 31 habitants/km².

– Le **critère socioéconomique**, évalué lui aussi au niveau des cantons ou des arrondissements. Une fois qu'un des critères démographiques est satisfait, la commune doit répondre au moins, à l'un des trois critères socioéconomiques suivants :

. avoir connu une perte de population ;

. ou bien avoir connu une perte de population active ;

. ou bien avoir un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale (c'est-à-dire supérieur à 8,3 % de l'ensemble de la population active).

Les communes appartenant à un canton et, le cas échéant, à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants/km² sont classées en ZRR sans devoir répondre à un critère socioéconomique.

– Le **critère institutionnel** : appartenir à un EPCI à fiscalité propre.

Au 1^{er} janvier 2007, **13.667 communes** au total étaient classées en ZRR à titre permanent, provisoire ou conditionnel. Elles concernent **5 millions d'habitants** répartis sur **plus du tiers du territoire** national.

La **mise à jour du zonage** intervient tous les ans, par un arrêté du ministre en charge de l'aménagement du territoire, pour prendre en compte les évolutions intervenues l'année précédente dans l'organisation intercommunale.

(2) Des avantages fiscaux pour de multiples secteurs d'activité

D'une manière générale, la loi relative au développement des territoires ruraux fait appel de manière récurrente à la fiscalité pour rendre

attractives les ZRR. Le **recours à l'instrument fiscal** se justifie en effet parfaitement dans le cadre d'une politique de « discrimination positive » visant à « surcompenser » les difficultés de développement des territoires ruraux les plus défavorisés. Il tend à favoriser l'installation en ZRR dans des secteurs très variés, comme le commerce, l'industrie, les activités de recherche, d'études ou d'ingénierie, la santé, le tourisme...

Les principaux avantages accordés en ZRR

– Pour les chefs d'entreprises

Des exonérations d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés existent de façon totale ou partielle sur une durée pouvant aller jusqu'à 14 années. Des exonérations de taxe professionnelle peuvent également, sous conditions, être accordées. Enfin, l'investissement dans de l'immobilier d'entreprise ouvre le bénéfice d'un régime d'amortissement anticipé.

– Pour les artisans ou commerçants

La reprise d'entreprise est aidée, notamment s'agissant des derniers commerces ou de la dernière entreprise artisanale d'une commune rurale de moins de 2.000 habitants. Cette aide est également accordée en cas de création d'une activité commerciale.

– Pour les professionnels exerçant une activité non commerciale (médecins et professionnels de santé, vétérinaires ruraux, professions libérales, titulaires de charges et d'office)

A été instaurée une exonération d'impôt sur les bénéfices et de taxe professionnelle, lors de la création de l'entreprise. Il en va de même pour les professionnels de santé en cas de regroupement d'activités en ZRR.

– Pour les propriétaires immobiliers

Les personnes physiques qui ont acquis ou amélioré un logement à l'aide d'une subvention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en vue de sa location peuvent être exonérées de taxe foncière. Les revenus fonciers tirés d'un logement construit ou acquis neuf, ou bien encore réhabilité ou transformé, font l'objet d'une déduction forfaitaire de 40 %.

– Pour les investisseurs du secteur du tourisme

En cas de mise en location d'un logement situé dans une résidence de tourisme ou bien d'un meublé de tourisme, une réduction d'impôt sur le revenu est accordée. Les travaux de réhabilitation, de reconstruction, d'agrandissement ou d'amélioration de logements anciens sont désormais pris en compte.

– Pour les employeurs associatifs

Dès lors que leur activité présente un caractère d'intérêt général, des exonérations de cotisations sociales sur les salaires sont accordées jusqu'à 1,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

c) Les pôles d'excellence rurale

(1) Une création inspirée du succès des pôles de compétitivité

Le Gouvernement a décidé **fin 2005** la création des **pôles d'excellence rurale** destinés à mieux valoriser les atouts et les initiatives des territoires ruraux.

Un appel à projets national a été lancé, avec pour objectif de labelliser et soutenir financièrement les initiatives locales porteuses de projets créateurs d'emplois, innovants et ambitieux.

Conçus comme le **pendant, dans l'espace rural, des pôles de compétitivité**, les pôles d'excellence rurale s'en inspirent sur trois points :

– la méthode de **l'appel à projets**, qui permet de sélectionner les réussites locales exemplaires. Comme pour les pôles de compétitivité, cette méthode a été **couronnée de succès** puisque, au total, 720 dossiers de candidatures ont été déposés et 379 projets labellisés en deux vagues successives en juin et décembre 2006, attestant **le dynamisme des espaces ruraux dans notre pays et la capacité de mobilisation de leurs acteurs** ;

– l'obligation pour les projets concernés de privilégier sur une **démarche partenariale** associant collectivités publiques et secteur privé (entreprises ou associations), tant en ce qui concerne la conception et le pilotage du pôle que sa mise en œuvre ;

– l'accent mis sur **l'innovation**, au sens large du terme, conformément aux orientations de la stratégie européenne de Lisbonne.

(2) Un instrument adapté aux spécificités du monde rural

Inspirés des pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale sont également un instrument adapté aux **spécificités du monde rural**.

En premier lieu, les pôles d'excellence rurale n'impliquent pas la constitution d'une structure juridique propre. Il suffit qu'ils prennent appui sur un **territoire de projet** tel qu'un pays, un EPCI ou un parc naturel régional.

En second lieu, ils doivent correspondre à des projets bénéficiant d'un **ancrage rural fort**, ce que garantit l'obligation d'être situé soit dans une ZRR, soit dans une aire urbaine de moins de 30.000 habitants.

Enfin, les thématiques retenues pour les pôles tendent à valoriser les **atouts spécifiques des territoires ruraux** que sont le patrimoine naturel, culturel et touristique, les bio ressources, l'offre de services et les productions industrielles, artisanales et de services localisées.

Des pôles structurés autour de quatre grandes thématiques

– La promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques

Sont soutenus au titre de cette première thématique des projets qui concourent au développement de la notoriété et de l'attractivité d'un territoire, à la professionnalisation des filières et la création d'activités nouvelles, y compris par le recours aux technologies de l'information et de la communication.

– La valorisation et la gestion des bio ressources

C'est dans cette thématique que sont en particulier soutenus les projets ayant pour objet la valorisation des ressources issues des énergies locales (biomasse, géothermie, solaire, déchets ménagers...).

– L'offre de services et l'accueil de nouvelles populations

Sont soutenus à ce titre les projets cherchant à coordonner les acteurs publics et privés, à développer des services favorisant l'insertion des néo-ruraux et à stimuler de nouvelles dynamiques de développement. Une attention particulière est accordée à des formes nouvelles de réponse aux enjeux économiques, sanitaires et sociaux, en utilisant en particulier les technologies de l'information et de la communication (télémédecine et maintien à domicile, télétravail...).

– Les productions industrielles, artisanales et de services localisées

Sont soutenus les projets associant des entreprises à leur environnement économique, de formation et de recherche, ainsi que des actions technologiques innovantes dans le domaine des services aux entreprises du territoire (par exemple plates-formes de services en ligne pour les PME).

(3) Une mobilisation qui souligne la grande diversité de l'espace rural

L'analyse des pôles d'excellence rurale met en lumière la **grande diversité des réussites de l'espace rural**, tant sur le plan géographique, thématique et organisationnel.

En premier lieu, la quasi-totalité du territoire a bénéficié de la labellisation de projets, comme l'illustre la carte ci-dessous :



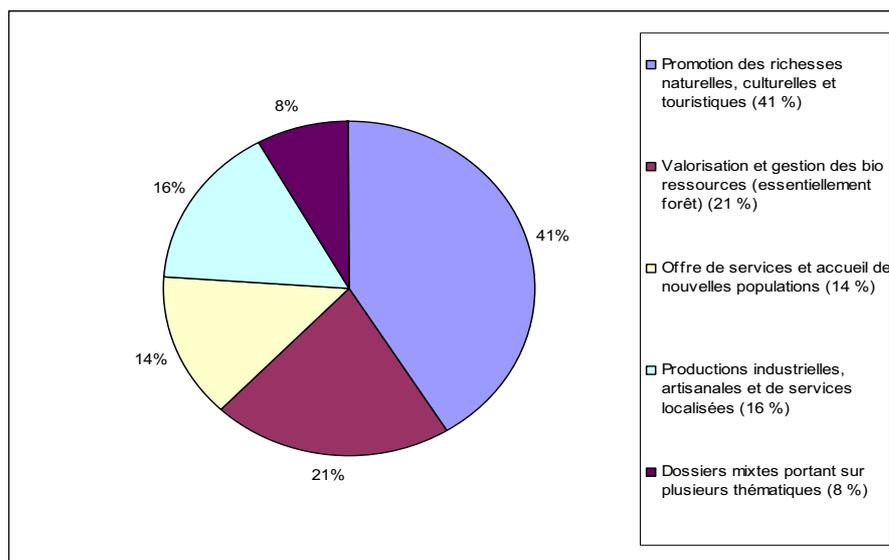
Pôles d'excellence rurale par type

- Patrimoines, tourisme
- Bioressources
- Services et accueil
- Technologies
- Mixte

Source : DIACT.

En outre, la carte témoigne d'**un certain équilibre entre les quatre thématiques** des PER. Selon les statistiques fournies par la DIACT à vos rapporteurs, les pôles se répartissent ainsi :

- 41 % portent sur la promotion des richesses naturelles, culturelles, et touristiques ;
- 21 % portent sur la valorisation et la gestion des bio ressources (essentiellement forêt) ;
- 14 % portent sur l'offre de services et l'accueil de nouvelles populations ;
- 16 % portent sur les productions industrielles, artisanales et de services localisées ;
- 8 % sont des dossiers mixtes portant sur plusieurs thématiques.



Quelques exemples de pôles d'excellence rurale

– **Patrimoine et tourisme** : Pôle « destination Pyrénées–Méditerranée » porté par le groupe d'action locale (GAL) Pays Pyrénées–Méditerranée.

Le projet vise la promotion touristique du territoire en utilisant les technologies de l'information et de la communication, avec la volonté de mise en valeur économique d'un arrière-pays par une offre de tourisme offrant une alternative au tourisme balnéaire et thermal et permettant un allongement de la saison.

– **Bio ressources** : Pôle « horticulture et aide au territoire » porté par le conseil général de Martinique.

Le projet consiste à réaliser un complexe horticole avec une double ambition :

- développer une production qui peut être une alternative au déclin de la filière banane ;
- réaliser une exploitation d'envergure, mécanisée et moderne ainsi qu'une plate-forme de commercialisation sur le développement d'une filière en sommeil, et contribuer ainsi au développement économique du territoire.

– **Service et accueil de nouvelles populations** : Pôle « domotique et santé de Guéret » porté par la communauté de communes de Guéret et de Saint Vaury.

Le projet, qui s'appuie sur les technologies de l'information et de la communication, vise :

- au maintien à domicile des personnes âgées en milieu rural ;
- à la coordination gérontologique entre domicile et établissement ;
- au développement de la téléassistance ;
- à la création d'activités, de produits et de services domotiques.

– **Technologies** : Pôle « ragréage de la pierre volcanique ou le retour à l'âge de pierre » porté par le parc national régional des Volcans d'Auvergne.

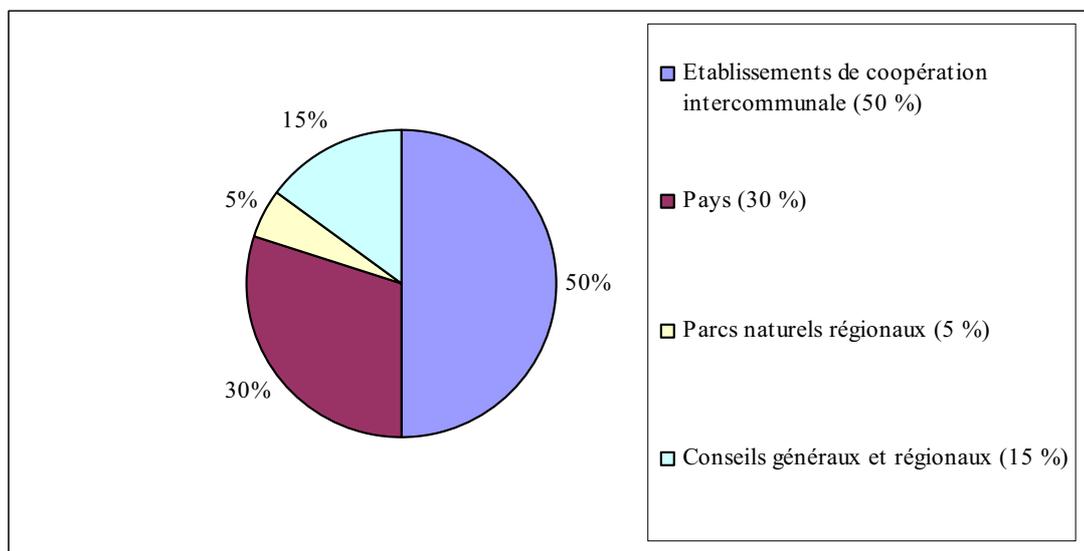
Ce pôle vise :

- à faire revivre les traditions d'exploitation de la pierre volcanique ;
- à installer une entreprise de filière à Murat autour de la pierre de Cunes, de la carrière au produit fini ;

– à populariser l’usage du matériau dans une perspective de construction haute qualité environnementale (HQE) : montage et visite de chantiers écoles et opérations pilotes ; démonstrations ; construction d’un atelier de taille de pierre, lieu de formation liée à la pierre ; restauration à Volvic d’une ancienne église du XV^{ème} siècle pour en faire un lieu d’échanges et de recherches autour de la pierre volcanique.

Enfin, la diversité des projets labellisés apparaît dans les **structures qui les portent** :

- 50 % sont des établissements de coopération intercommunale ;
- 30 % des pays ;
- 5 % des parcs naturels régionaux ;
- 15 % des conseils généraux et régionaux.



Ces chiffres illustrent l’impératif pour les PER de s’appuyer sur la dynamique de **structuration et d’organisation des « territoires de projet »**.

d) La mobilisation du FISAC

(1) Un outil de développement des entreprises de proximité

Créé par l’article 4 de la loi du 31 décembre 1989 relative au développement des entreprises commerciales et artisanales et à l’amélioration de leur environnement économique, juridique et social, le fonds d’intervention et de soutien à l’artisanat et au commerce (FISAC) est un **outil d’accompagnement des évolutions du secteur du commerce, de l’artisanat et des services**. Il a pour objectif de favoriser la création, le maintien et la

modernisation des petites entreprises du commerce, de l'artisanat et des services (dont le chiffre d'affaires est inférieur à 800.000 euros hors taxes), et ce afin de préserver ou développer un tissu **d'entreprises de proximité**¹.

En pratique, le FISAC distribue **trois grands types d'aides** à l'espace rural :

– des aides à des **opérations collectives de modernisation (OCM)** : ces aides sont généralement versées aux **collectivités publiques** (pays, groupements de communes, bassins d'emploi ruraux) pour couvrir des frais de **fonctionnement** (recrutement d'un animateur, frais de communication...) ou **d'investissement** (achat de locaux d'activité ou d'équipements facilitant l'accès aux espaces commerciaux, investissements de restructuration des centres commerciaux de proximité...). Les aides peuvent également être versées directement aux **entreprises** pour financer des dépenses d'investissement relatives à la modernisation des entreprises et des locaux d'activité, telles que des rénovations de vitrines) ;

– des aides à des **opérations individuelles** : ces subventions concernent la création, la reprise d'activité ou la modernisation d'entreprises ; elles sont directement versées à ces dernières ;

– des aides à des **opérations d'aménagement** dans des communes rurales : ces aides, versées aux **communes**, sont destinées à des travaux de signalétique, de stationnement de proximité, de réalisation ou de rénovation de marchés...

Ces subventions ne sont actuellement versées qu'aux communes **de moins de 2.000 habitants** ainsi qu'aux entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas **800.000 euros hors taxes**.

La réforme du FISAC intervenue en 2003 a permis de **renforcer son impact en milieu rural** puisque le taux d'intervention est passé de 20 % à 30 % pour les opérations individuelles.

Parmi ces dernières, le cas des **points multiservices** mérite que l'on s'y arrête. En réponse à une question écrite posée par notre collègue M. Jean Louis Masson, qui mettait en avant l'intérêt de ces espaces permettant d'offrir des services commerciaux diversifiés aux habitants en zone rurale, le secrétaire d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur a répondu le 13 mars 2008² que l'opération « **point multi-services** », aujourd'hui développé par les organismes consulaires des régions Auvergne,

¹ L'article 35-III de la loi de finances pour 2003 a modifié le champ de compétence du FISAC, qui n'est plus seulement un instrument de sauvegarde, mais peut aussi intervenir en matière de modernisation et de création d'entreprises. En outre, il englobe les sociétés de services en plus des entreprises commerciales et artisanales.

² Question écrite n° 03189 de M. Jean Louis Masson, publiée dans le JO Sénat du 24 janvier 2008, page 123 ; réponse du Secrétariat d'Etat chargé des entreprises et du commerce extérieur publiée dans le JO Sénat du 13 mars 2008, page 498. La question et la réponse sont accessibles sur Internet : <http://www.senat.fr/quesdom.html>.

Poitou-Charentes, Aquitaine, Limousin et Centre, s'articulait autour de quatre priorités :

– pérenniser les entreprises commerciales et artisanales implantées dans les communes rurales ;

– proposer des services complémentaires à la population locale, y compris des services publics tels que La Poste, mais aussi attirer une clientèle supplémentaire dans des commerces qui sont bien souvent les derniers lieux d'animation de la commune ;

– faciliter l'accès des populations rurales aux nouveaux moyens de communication : télécopie, Internet, espace multimédia ;

– favoriser la mise en réseau de ces petites entreprises rurales et les échanges d'expérience.

Le secrétaire d'Etat a fait valoir que les points multiservices contribuaient ainsi à renforcer l'existence d'un lieu convivial au sein des communes et à encourager un regain d'intérêt pour les commerces de proximité. C'est, enfin, un moyen pour l'exploitant de conforter et de développer son offre de services, ce qui lui permet de fidéliser sa clientèle.

Les aides versées aux points multiservices représentent entre **20 et 25 % des aides du FISAC** au titre des opérations individuelles.

(2) Un bilan satisfaisant

Une récente enquête réalisée par le Gouvernement sur les opérations rurales individuelles¹ a montré que les entreprises ayant bénéficié d'une aide publique au moment de leur création avaient de **meilleures chances de survie que les autres**. Ainsi, le taux de survie à trois ans atteint 79,2 % lorsque l'entreprise a bénéficié de l'aide, alors qu'il ne dépasse pas 74,4 % dans le cas contraire.

De même, si le ministère de l'économie et des finances a fait savoir à vos rapporteurs qu'il ne disposait pas de statistiques nationales sur l'impact des opérations collectives de modernisation, il semble que le taux de survie des entreprises aidées, à échéance de 3 ans, soit proche de 100 %, que ces subventions conduisent à une progression du chiffre d'affaires et qu'enfin le taux d'embauche des entreprises aidées progresse sensiblement plus à échéance de cinq ans que celui des entreprises non aidées.

¹ Etude de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales du ministère de l'économie et des finances, 1^{er} octobre 2007.

(3) Le renforcement du FISAC dans le projet de loi de modernisation de l'économie

Fort de ces succès, l'article 26 du projet de loi de modernisation de l'économie, actuellement en discussion devant le Parlement, prévoit d'orienter les interventions du FISAC **prioritairement vers le milieu rural**, en particulier dans les halles et marchés, ce dont se réjouissent vos rapporteurs.

Saisie en premier du projet de loi, **l'Assemblée nationale** a ajouté d'importants compléments destinés à **élargir le périmètre d'action** du FISAC, notamment en milieu rural, en prévoyant qu'il pourrait également permettre :

– d'aider les commerces de proximité en cas de baisse de leur clientèle du fait de l'exécution de travaux publics ;

– de financer les études permettant aux communes d'engager un projet de revitalisation de leur centre-ville ou les investissements nécessaires pour un meilleur accès des personnes handicapées aux magasins ;

– de financer des projets pendant plus de trois ans.

Le Sénat, sur proposition de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi¹, a adopté un amendement tendant en particulier à **recréer le lien**, rompu depuis 2004, **entre le FISAC et la taxe d'aide au commerce (TACA)**, payée par les commerces dont la surface de vente est supérieure à 400 m². Cette réaffectation permet, d'une part, de réaffirmer le principe de **solidarité financière** entre la grande distribution et les petites entreprises de proximité, d'autre part, **d'associer pleinement le Parlement** à la politique de soutien au commerce de proximité, puisque celui-ci aura vocation à fixer, dans le cadre des lois de finances, les évolutions du taux de la TACA affecté au FISAC.

2. Une nécessaire attention de l'Etat aux nouveaux défis de l'espace rural

a) Le défi de la fracture territoriale

(1) Envisager le renouvellement de l'expérience des pôles d'excellence rurale après une évaluation détaillée

Lors de son audition, M. Vincent Piveteau, directeur de cabinet de M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, a annoncé la publication, début 2009, d'un rapport d'évaluation de l'opération « pôles d'excellence rurale ».

¹ Rapport n° 413, tome I (2007-2008) de M. Laurent Bêteille, Mme Elisabeth Lamure et M. Philippe Marini, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 24 juin 2008 – article 26 du projet de loi ; rapport disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/dossierleg/pj107-398.html>.

Vos rapporteurs souhaitent que ce bilan réponde en particulier aux **questions suivantes** : y a-t-il des acteurs et des territoires qui se sont plus mobilisés que d'autres et, si oui, pourquoi ? Quelles sont les conséquences de l'appel à projets sur l'organisation locale ? L'effet de levier attendu par l'Etat en termes d'investissement local et de création d'emplois pérennes a-t-il donné les résultats escomptés¹ ? Le taux de survie des projets est-il meilleur que celui des projets non aidés ? Pourquoi certains projets labellisés tardent-ils à voir le jour² ? Quelles propositions peuvent être faites pour favoriser des synergies entre les pôles en permettant un partage de l'information et une diffusion des bonnes pratiques ?

Si, comme le pensent vos rapporteurs, il résulte de cette évaluation détaillée que les PER sont, avec la LDTR, **l'une des grandes réussites de l'action de l'Etat en faveur de la ruralité**, il conviendra de poursuivre son effort financier, voire peut-être de l'amplifier.

On rappellera, à cet égard, qu'à l'occasion d'une question orale avec débat, organisée le 13 février 2007³, M. Jean-Paul Emorine, président de la commission des affaires économiques, s'est interrogé sur le caractère suffisant de la dotation destinée aux PER au regard de l'augmentation du nombre de pôles labellisés (379 pôles ont été labellisés, contre 300 prévus initialement).

A tout le moins, vos rapporteurs estiment que si l'Etat ne peut pas, dans le contexte actuel de rigueur budgétaire, augmenter l'enveloppe destinée aux PER, il doit à moyens constants **faire participer le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur et celui de l'Education nationale**.

En effet, si la participation financière globale de l'Etat provient de onze ministères différents (aménagement du territoire, agriculture, culture, emploi, équipement, écologie, industrie, outre-mer, PME, santé, tourisme), ni le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, ni celui de l'Education nationale ne figurent parmi les contributeurs de ce fonds, comme

¹ L'Etat a réservé 235 millions d'euros aux PER labellisés, avec comme objectif de générer des investissements locaux de plus d'un milliard d'euros et de créer ou maintenir 35.000 emplois, dont 13.000 directs.

² Il semble que certains projets aient été retardés voire annulés pour des raisons administratives (découverte de fouilles archéologiques, consultation de l'architecte des bâtiments de France pour les projets en périmètre protégé, délais de réalisation des études d'impact environnemental). Or, les PER ont un horizon de vie limité, les opérations devant débiter dans l'année suivant celle de la labellisation et devant être achevées dans les deux années suivant leur début. C'est pourquoi M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire, a adressé le 25 mai 2008 une circulaire aux préfets pour leur demander de procéder à l'engagement des dernières opérations qui ont fait l'objet de la labellisation initiale.

³ Question orale avec débat n° 28 de M. Jean-Paul Emorine à M. le ministre délégué à l'aménagement du territoire sur les pôles de compétitivité et pôles d'excellence rurale. Le compte rendu du débat est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/seances/s200702/s20070213/s20070213001.html#SOM3>.

le déplore un récent rapport budgétaire de nos collègues MM. Henri Revol et Jean Boyer¹.

Ceci est d'autant plus surprenant que :

– d'une part, la formation, les transferts de technologies, l'innovation en matière industrielle et artisanale, font explicitement partie des objectifs poursuivis par les PER ;

– d'autre part, un certain nombre de PER affichent clairement leur vocation dans ce domaine. Le rapport a ainsi identifié, parmi les 379 pôles labellisés, près d'une cinquantaine à **vocation technologique**, tels que les pôles « Exellair » (dans les Hautes-Alpes) et « Aéroport de Darois » (en Côte-d'Or) intervenant dans le domaine aéronautique.

Certes, quelques exemples sur le terrain témoignent de l'existence de coopérations entre les structures de la recherche et de l'enseignement et les PER, mais ceux-ci demeurent **trop peu nombreux**.

Il n'existe ainsi qu'un seul partenariat effectif entre une université et un PER, et encore celui-ci ne porte que sur l'évaluation des actions du pôle. De même, seuls deux lycées professionnels assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de PER.

Le rapport regrette, à juste titre, la faiblesse de ces relations dans laquelle il voit malheureusement une traduction de la trop grande coupure qui existe en France entre le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur et celui des PME installées en zone rurale.

(2) Elargir l'assiette du FISAC

Vos rapporteurs recommandent un **élargissement de l'assiette du FISAC** afin de mieux répondre aux attentes des élus locaux et des entreprises. Il pourrait ainsi être envisagé de rendre éligibles à ce fonds les communes de moins de 3.000 habitants (contre 2.000 aujourd'hui) et les entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1.000.000 d'euros hors taxes (contre 800.000 aujourd'hui).

(3) Maintenir les ZRR

S'il n'a pas encore été procédé à une évaluation fine de l'usage fait des mesures prévues dans les ZRR, un bilan est attendu au plus tard pour 2009, selon les dispositions de l'article 2 de la LDTR. Selon les informations

¹ Recherche et enseignement supérieur, avis n° 93 (2007-2008) de MM. Henri Revol et Jean Boyer au projet de loi de finances pour 2008, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 22 novembre 2007. Ce rapport est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/rap/a07-093-6/a07-093-6.html>.

transmises à vos rapporteurs, cette **évaluation est en cours** et devrait être **disponible d'ici la fin de l'année**.

Il n'est toutefois pas besoin de l'attendre pour souligner **la très grande utilité des ZRR** et la **nécessité de les pérenniser**. Leur inscription dans la durée donne en effet de la visibilité aux acteurs locaux dans la mise en place de stratégies de reconquête des territoires ruraux. Vos rapporteurs recommandent donc le maintien et la reconduction du régime des ZRR et des avantages qui leur sont associés.

(4) Engager une politique ambitieuse de péréquation financière

S'il appartient aux départements et régions de réaliser la péréquation au sein de leur territoire, c'est à l'Etat de conduire une politique efficace de **correction des inégalités territoriales** (interrégionales et interdépartementales) par une politique de redistribution des ressources.

On rappellera, à cet égard, que la péréquation constitue, depuis la révision du 28 mars 2003, une **exigence constitutionnelle** : le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution précise désormais que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». L'ambition de la péréquation doit être d'atténuer les écarts de **richesse**, mais aussi ceux afférents aux **charges** : à l'initiative du Sénat, en effet, le projet de loi constitutionnelle initial qui prévoyait la seule correction des « *inégalités de ressources* » a été amendé, laissant le champ libre à des actions portant aussi sur les écarts de dépenses.

Vos rapporteurs relèvent que le constat qu'ils ont dressé en 2003-2004 à l'occasion de deux rapports sur les péréquations interdépartementale et interrégionale précitées est **toujours d'actualité**.

Ces rapports mettent en lumière que les départements et régions sont loin de disposer de moyens équivalents pour mettre en œuvre les nombreuses compétences que l'Etat leur transfère dans le cadre de la décentralisation, ce qui accroît les **inégalités de développement entre collectivités**. A titre d'exemples, il apparaît que certains départements disposent de bases de taxe professionnelle sept fois plus élevées que les départements les moins bien dotés et que, s'agissant des dépenses des départements relatives aux collèges et aux transports scolaires, le rapport entre les dépenses les plus élevées et les plus faibles s'établit à 2.

L'analyse pour les régions va dans le même sens : le rapport montre que les bases de taxe professionnelle par habitant varient dans un rapport de 2,4 entre la région Languedoc-Roussillon, qui est la moins pourvue, et la région Alsace, qui dispose des plus fortes bases. Au titre des charges, les rapports vont de 1 à 3,5 pour les dépenses liées à la formation professionnelle et de 1 à 4,3 pour les dépenses relatives aux transports régionaux.

On constate ainsi que depuis les premières lois de décentralisation votées en 1982–83, les mécanismes de péréquation existants **n'ont pas atteint les objectifs qui leur étaient assignés**. Nombre de départements et régions n'ont pu faire face aux charges que l'Etat leur transférait qu'en augmentant leur fiscalité dans des proportions souvent importantes.

Certes, **des efforts ont été accomplis par le législateur** : la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui constitue un puissant outil de solidarité financière entre collectivités territoriales, visait ainsi expressément à rechercher une meilleure péréquation financière entre ces dernières. De fait, les masses financières consacrées à l'objectif de péréquation ont connu une progression constante de 1993 à 2003, en particulier celles de la **dotations de solidarité rurale (DSR)**. Une nouvelle étape a été franchie avec la loi de finances pour 2004 qui a réformé l'architecture des dotations et dont l'un des objectifs essentiels était le renforcement de la péréquation. La réforme des finances locales s'est poursuivie avec la loi de finances initiale pour 2005, afin notamment de revoir les règles de répartition interne des dotations et d'en améliorer l'efficacité.

Vos rapporteurs saluent ces efforts mais les jugent insuffisants. Ils appellent de leurs vœux la mise en œuvre d'une **politique ambitieuse de péréquation** afin d'atténuer les disparités de développement entre collectivités.

b) L'aménagement numérique du territoire

(1) Un objectif pour 2012 : le haut débit fixe et mobile, la téléphonie mobile et la TNT pour tous

● Le haut débit fixe et mobile

Vos rapporteurs ont souligné plus haut combien les collectivités territoriales, et en particulier les départements, peuvent jouer un rôle déterminant pour la couverture du territoire en **haut débit fixe**.

Toutefois, l'Etat, garant de la **cohésion nationale**, doit lui aussi s'emparer de cette question essentielle pour le développement des territoires ruraux.

Or, comme il a été indiqué précédemment, une part résiduelle, mais non négligeable de la population, représentant entre 500.000 et 600.000 foyers, est toujours privée en France d'une connexion haut débit.

C'est pourquoi le cinquième comité interministériel pour la société de l'information a lancé, le 11 juillet 2006, un plan de couverture en haut débit fixe des zones rurales consistant à aider, à partir de 2007, les communes situées en zones blanches, prioritairement dans le cadre de la dotation globale d'équipement, du soutien à la politique de l'éducation nationale et du FIDOM

(fonds d'investissement des départements d'Outre Mer)¹. Cette intervention de l'Etat se justifie d'autant plus que ces communes, généralement situées sur des territoires particulièrement isolés ou enclavés, ne sont justement pas parmi les plus riches.

Deux autres mesures pourraient être envisagées pour atteindre l'objectif de la couverture numérique totale du territoire.

En premier lieu, comme l'a souligné un récent rapport de notre collègue Bruno Retailleau², le **dividende numérique**, qui va résulter de l'arrêt complet de la télévision analogique terrestre, fixé au 30 novembre 2011 par la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, ne devra pas seulement servir à de nouvelles prestations audiovisuelles (nouvelles chaînes de TNT, services de TV en haute définition, télévision mobile personnelle), mais également à la **couverture à bas coût du territoire en haut débit**. A cet égard, vos rapporteurs se félicitent que M. Hubert Falco, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, ait récemment repris cette recommandation à son compte.

En second lieu, il convient de s'interroger sur l'opportunité d'intégrer le haut débit dans le périmètre du **service universel**, solution envisagée par le rapport du Sénat « *Haut débit et territoire* », et ce afin de mettre en œuvre le principe de **solidarité nationale**.

Souscrivant à ce principe, la DIACT a fait savoir à vos rapporteurs qu'il supposait toutefois de définir le service universel en référence, **non aux technologies elles-mêmes, par nature évolutives**, mais aux services indispensables à la vie économique et sociale auxquels le haut débit donne accès. Elle a en outre souligné que cette démarche, qui impliquait de réviser les directives européennes, ne pourrait connaître un aboutissement avant plusieurs années.

S'agissant de la question particulière du **haut débit mobile**, si l'enjeu est sans doute moins crucial que celui du haut débit fixe, il reste que notre société est en train d'entrer dans « *l'ère de la mobilité numérique* » et qu'il serait fâcheux que des territoires en restent durablement exclus. Conscients de ces évolutions, les associations des maires (AMF), des départements (ADF) et des régions de France (ARF), ainsi que l'association des villes et collectivités pour les communications électroniques et l'audiovisuel (AVVCEA) ont adopté, le 4 juin 2008, une plate-forme commune pour le développement de l'Internet haut débit mobile dans tous les territoires, tout en soulignant la nécessité d'un « **mécanisme de solidarité nationale** » pour financer cet effort. « *Les territoires les moins denses ont des ressources fiscales faibles qui leur permettent difficilement d'atteindre des objectifs ambitieux de développement* » ont expliqué ces associations, qui souhaitent être

¹ L'aide totale s'élève à 10 millions d'euros.

² Dix ans après, la régulation à l'ère numérique, rapport d'information de M. Bruno Retailleau, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 350 (2006-2007). Rapport disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/noticerap/2006/r06-350-notice.html>.

« accompagnées par des mesures fiscales fortement incitatives telles que par exemple le recours possible à un fonds de péréquation national ».

Vos rapporteurs **soutiennent ces démarches** et souhaitent que le Gouvernement présente rapidement des propositions pour favoriser le développement du **haut débit mobile sur tout le territoire**.

- La téléphonie mobile

Vos rapporteurs ont déjà indiqué que plus de 80 % des Français sont aujourd'hui équipés de téléphones portables et que, même si des efforts considérables ont été réalisés sous l'impulsion de l'Etat, il n'était pas acceptable que près de quatre cents communes soient encore en zone blanche pour la téléphonie mobile.

En conséquence, vos rapporteurs se réjouissent que M. Hubert Falco ait annoncé l'objectif de la **couverture en téléphonie mobile des dernières zones blanches d'ici la fin 2011** et déclaré qu'il était en train de « *définir les modalités techniques, juridiques et financières de ce rattrapage à marche forcée* ».

Vos rapporteurs notent que le **dividende numérique** pourrait –là encore– être utilement utilisé pour parvenir à cet objectif.

- La TNT

Enfin, il convient de souligner que la loi du 5 mars 2007 précitée a prévu un basculement de la télévision analogique vers la **télévision numérique terrestre** au 30 novembre 2011. A l'initiative du Sénat, le législateur a, dans le souci de garantir la continuité de l'accès des Français à la télévision gratuite, prévu une couverture en TNT de **100 % de la population du territoire métropolitain**¹. Ce d'une part en imposant aux chaînes gratuites aujourd'hui diffusées en mode analogique une couverture par voie hertzienne terrestre de 95 % de la population, et d'autre part en complétant cette couverture par la garantie d'un accès à l'ensemble des chaînes gratuites de la TNT par satellite.

Ces objectifs très ambitieux ne pourront être atteints sans une forte mobilisation du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Or, lors de son audition, M. Vincent Piveteau, directeur de cabinet de M. Hubert Falco, a annoncé un certain retard par rapport au calendrier fixé pour le déploiement, **ce dont s'inquiètent vos rapporteurs**.

Le passage à la télévision numérique ne saurait, en effet, avoir pour conséquence de créer une **nouvelle fracture numérique au préjudice de nombreux territoires ruraux**.

¹ La disposition a été inscrite à l'article 96-1 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

(2) Un défi en trompe-l'œil : le très haut débit en zone rurale

Vos rapporteurs regardent l'émergence du très haut débit avec une certaine circonspection. Sans méconnaître l'intérêt de cette technologie (télévision haute définition par Internet, téléchargement ultrarapide de musiques ou de vidéos, possibilité d'utiliser simultanément, dans un même foyer, plusieurs services liés à Internet...), ils estiment que le haut débit actuel –en constante progression– constitue un outil déjà très performant pour les particuliers comme pour les entreprises n'ayant pas de besoin en débits exceptionnels.

Ils notent que si des besoins spécifiques peuvent exister pour cette nouvelle technologie, par exemple dans le cadre d'activités nécessitant des transferts de données très lourdes, il est toujours loisible aux entreprises concernées de négocier auprès des opérateurs une ligne dédiée raccordant les locaux au nœud de raccordement abonné (NRA).

c) L'offre de soins en milieu rural

● Les maisons de santé pluridisciplinaires

Comme il l'a été précédemment indiqué, les maisons de santé pluridisciplinaires constituent une solution particulièrement adaptée pour répondre à **l'insuffisance de l'offre de soins dans les zones sous-médicalisées**, dites « déficitaires ».

A la suite des conclusions du rapport de notre collègue Jean-Marc Juilhard¹ sur cette question, le législateur a décidé, à l'initiative du Sénat, d'**inscrire les maisons de santé dans le code de la santé publique**² en précisant, d'une part, qu'elles assurent des activités de soins sans hébergement et participent à des actions de santé publique ainsi qu'à des actions de prévention et d'éducation pour la santé et à des actions sociales, d'autre part, qu'elles sont constituées entre des professionnels de santé et peuvent associer des personnels médico-sociaux.

Une nouvelle étape a été franchie lors des Etats généraux de l'organisation de la santé qui se sont tenus en janvier 2008. Mme Roselyne Bachelot, ministre en charge de la santé, a annoncé la participation de l'Etat à la création, en 2008, de **cent maisons de santé** « à hauteur de 50.000 euros au maximum par projet ».

Vos rapporteurs se félicitent de tels engagements et souhaitent que **l'Etat confirme cet effort financier** dans les années à venir afin d'encourager

¹ *Offre de soins : comment réduire la fracture territoriale ?*, rapport d'information précité.

² Article L. 6325-1 du code de la santé publique, introduit au Sénat, le 15 novembre 2007, par un amendement de M. Alain Vasselle, au nom de la commission des affaires sociales.

la création de ces structures essentielles à la qualité de l'offre de soins en milieu rural.

- La piste de la télémédecine

Vos rapporteurs souhaitent également que l'Etat explore avec attention la piste prometteuse de la télémédecine.

Le rapport précité de M. Jean-Marc Juilhard constate, pour le déplorer, la faible place accordée à la télémédecine en France comme moyen de résoudre certaines difficultés d'accès aux soins, notamment en milieu rural.

Or, la télémédecine, reconnue comme acte médical par la loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie, peut jouer un **rôle majeur dans l'organisation des soins et participer à l'aménagement du territoire en matière d'accès aux soins**.

En 2005, le doyen Berland soulignait déjà les effets bénéfiques attendus de la télémédecine en matière de proximité et de coordination des soins. Le recours à ces nouvelles technologies, déclarait-il, est de nature à favoriser « *l'installation et le maintien des médecins en zones rurales isolées en rompant l'isolement* » et permet de répondre « *à des attentes croissantes de la population qui souhaite bénéficier de la meilleure prise en charge possible sur son lieu de vie* ».

Plusieurs **obstacles** semblent encore freiner le développement de cette activité médicale.

En premier lieu, il semble que le **cadre juridique** posé par l'article 32 de la loi du 13 août 2004 précitée **doive être complété** afin de définir clairement les droits et devoirs du patient, les règles d'expression de son consentement et l'organisation de l'archivage des télétransmissions.

En second lieu, la montée en puissance de la télémédecine suppose une **formation** initiale et continue des praticiens qui fait actuellement défaut.

Enfin, il est communément admis que, pour être opérationnel, l'exercice de la télémédecine requiert une liaison Internet **symétrique très haut débit**, et non le simple haut débit fourni par l'ADSL.

En effet, la technologie ADSL permet de télécharger, c'est-à-dire de recevoir, des données très rapidement mais ne permet pas de les transmettre aussi vite, compte tenu du caractère **asymétrique** du débit¹. Or, dans le cadre de la télémédecine, si, par exemple, un généraliste doté d'une connexion ADSL souhaite communiquer avec un spécialiste situé dans le CHU-CHR de sa région, il pourra aisément recevoir des informations de ce dernier mais beaucoup plus difficilement lui adresser des données médicales (par exemple des images ou de la vidéo) aux fins d'établir le diagnostic.

Toutefois, nous avons déjà vu que la solution à cette difficulté réside dans la possibilité de négocier auprès des opérateurs des **lignes dédiées très**

¹ Le «A» d'ADSL signifie « asymétrique ».

haut débit, possibilité qui pourrait, en l'espèce, être mise en œuvre dans le cadre d'une maison de santé.

C. LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE SOUTIEN À L'ESPACE RURAL

Deux politiques européennes sont de nature à soutenir le développement des espaces ruraux : la politique de développement rural proprement dite, qui a toujours constitué une « sous-catégorie » de la politique agricole européenne, et la politique de cohésion économique et sociale. Si la recherche d'une cohérence et d'une complémentarité entre ces deux instruments a été poursuivie au profit de la ruralité, en particulier à travers l'Agenda 2000, celle-ci semble cependant ne profiter que très accessoirement de ces politiques générales –tendance qui semble d'ailleurs perdurer dans les programmations de ces dernières pour la période 2007–2013–.

Se pose dès lors la question de l'opportunité d'une politique européenne clairement identifiée, tant dans son contenu que dans son financement, de soutien des espaces ruraux. En effet, plus de 56 % de la population des 27 Etats membres de l'Union européenne vit dans des zones rurales, qui représentent 91 % du territoire communautaire. Entre une politique agricole dont la composante rurale reste centrée sur le secteur primaire et une politique de cohésion ciblant des territoires précis, il semble qu'il y aurait légitimement la place pour une politique rurale intégrée, coordonnant chacun des instruments d'intervention existants, couvrant l'ensemble des territoires ruraux et axée sur leurs spécificités socioéconomiques.

1. La politique européenne de développement rural

Depuis 1999, la PAC a revêtu deux dimensions théoriquement distinctes : à côté du **soutien à la production agricole et au marché**, qui relève du premier pilier, la politique européenne de soutien à l'agriculture comporte un second volet expressément dédié au **développement rural** et comportant des mesures cofinancées par l'Union et les Etats membres. Or, ce choix d'adosser les mesures en faveur de la ruralité à celles favorisant le développement du secteur primaire s'est traduit par un **déséquilibre** en faveur du second, qui perdure aujourd'hui malgré les ajustements auxquels il a été procédé dans le cadre du plan de développement rural pour la période 2007-2013.

a) De la programmation 2000–2006 à la programmation 2007–2013

• Si des traces ponctuelles peuvent en être retrouvées dès la mise en place de la PAC, au début des années 60, c'est en 1999 qu'un cadre d'action réglementaire cohérent est défini en matière de développement rural : il prendra la forme d'un second pilier dont la **première programmation** s'est étendue sur la période **2000–2006**.

Le règlement de développement rural (RDR) de 1999 qui en constituait le socle déclinait **22 mesures** s'organisant en deux groupes : 4 mesures d'accompagnement de la PAC visant au soutien des zones défavorisées d'un point de vue agricole, les 18 autres concernant la modernisation des exploitations agricoles ainsi que le développement des zones rurales.

Leur mise en œuvre s'est faite dans les Etats membres, au travers de **plans de développement rural** de portée à la fois nationale (à travers le plan de développement rural national, ou PDRN) et régionale (dans les programmes régionaux et les documents uniques de programmation, ou DOCUP) afin, pour ces derniers, de les intégrer dans la politique de cohésion européenne. Ces mesures ont été financées par des **fonds communautaires**, notamment le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section garantie (FEOGA–G). Ont également été mobilisés la section orientation du même fonds (FEOGA–O) et les fonds structurels, alimentant la politique européenne de cohésion, que sont le Fonds européen de développement rural (FEDER) et le Fonds social européen (FSE).

L'évaluation de cette première programmation a montré ses **aspects positifs** (impact appréciable sur la valeur ajoutée des productions agricoles, effet de rattrapage marqué dans les zones d'exploitation agricole les plus défavorisées), tout en soulignant ses **carences** (insuffisante association des départements et régions à la mise en œuvre du PDRN, faible ciblage sur les zones à enjeu environnemental, coordination délicate entre les fonds).

• Tenant compte de ce bilan, la **programmation 2007–2013**, reposant sur un nouveau RDR du 20 septembre 2005, introduit plusieurs nouveautés :

– une **approche plus stratégique**, avec la définition d'orientations stratégiques communautaires (OSC) dans lesquelles doit s'inscrire un plan stratégique national (PSN) pour chaque Etat membre ;

– une **simplification**, à la fois au niveau du financement, par l'utilisation d'un fonds unique et nouveau, le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), et le choix d'un niveau unique de mise en œuvre par Etat membre, qui peut être national ou régional ;

– une **nouvelle organisation des mesures**, qui passent à 26, articulées autour de quatre grands axes rappelés ci-dessous :

Le Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) et la traduction du règlement de développement rural (RDR) pour 2007–2013

– **Axe 1 : compétitivité de l’agriculture et de la sylviculture** (devant représenter au moins 10 % de l’enveloppe financière totale du programme)

. Ressources humaines : formation, jeunes agriculteurs, conseil, préretraite

. Capital physique : investissements, transformation, infrastructures. Qualité des productions : mise aux normes, promotion de la qualité

– **Axe 2 : environnement et gestion de l’espace** (au moins 25 % de l’enveloppe)

Terres agricoles : agroenvironnement, bien-être animal (obligatoire), investissements non productifs, soutien aux zones de montagne et autres zones défavorisées, Natura 2000

– **Axe 3 : diversification de l’économie et qualité de vie** (au moins 10 % de l’enveloppe)

. Qualité de vie : services pour l’économie, rénovation de villages, appui/formation, appui aux stratégies de développement local

. Diversification économique : aides aux micros entreprises, tourisme, conservation du patrimoine naturel et vernaculaire

– **Axe Leader** (au moins 5 % de l’enveloppe)

Démarche participative de développement rural associant les différentes activités du monde rural. Cette démarche, qui peut concerner les trois axes précédents, est portée par les groupes d’action locale (GAL).

La **France**, qui bénéficie d’une enveloppe de **6,4 milliards d’euros** pour la nouvelle programmation 2007–2013 –ce qui la place au cinquième rang des bénéficiaires du FEADER– a fait plusieurs choix pour sa mise en œuvre :

– **six programmes de développement** pour couvrir l’ensemble du territoire : un pour l’hexagone, le plan de développement rural de l’hexagone (PDRH), qui n’est pas zoné et s’étend donc à tout le territoire rural¹, un pour la Corse et un pour les départements d’outre-mer ;

– une **déconcentration du PDRH** qui, tout en respectant l’exigence d’un niveau unique de programmation, est constitué d’un socle national et de volets régionaux –à travers les documents régionaux de développement rural, ou DRDR– permettant de répondre à l’exigence de régionalisation ressortant de l’évaluation de la précédente programmation ;

– une **sélection de mesures**, 9 parmi les 26 proposées n’ayant pas été retenues par la France ;

– un **décofinancement de certaines mesures**, la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et la mesure rotationnelle (MAE) reposant uniquement sur des fonds nationaux à partir de cette année.

b) Des mesures centrées sur le soutien à l’agriculture

L’orientation excessivement agricole donnée à la politique européenne de développement rural s’apprécie dans la nature et la répartition des mesures autant que dans celle des financements.

¹ Dont la définition est similaire à celle de l’Insee retenue au début du présent rapport, couvrant à la fois l’espace à dominante rurale et le périurbain.

- Les mesures regroupées dans les RDR sont en fait **plus directement destinées à accompagner la réforme de la PAC qu'à organiser l'économie des espaces ruraux** ; elles visent davantage le développement territorialisé de l'agriculture que celui des économies rurales dans son sens le plus large. Ainsi, en longue période, la politique de développement rural européenne se ramène à une palette de cinq à dix mesures, dont la présentation varie selon les programmations et dont les usages sont assez différenciés selon les priorités fixées par chaque pays.

Cette situation s'explique historiquement par le **lien traditionnel entre agriculture et ruralité** : dans les années 50 et 60, le développement des campagnes a été appréhendé comme une conséquence directe de celui du secteur agricole. En effet, une partie significative des entreprises d'amont et d'aval étant traditionnellement implantées à proximité des exploitations agricoles, la croissance des dernières a eu des effets démultiplicateurs sur les zones rurales dans leur ensemble. Aujourd'hui, ce sont davantage les externalités positives de l'agriculture sur les écosystèmes et les paysages qui semblent expliquer leur rémunération par des mesures d'aide relevant du soutien à la ruralité.

Or, **ce choix stratégique consistant à associer étroitement développement agricole et développement rural peut être largement discuté** : comme cela a été évoqué, la part de l'emploi agricole et des industries agroalimentaires dans les espaces ruraux, si elle est non négligeable, ne dépasse pas 15 %, le milieu rural accueillant traditionnellement de nombreuses activités industrielles et voyant les activités de service se développer rapidement. De plus, une telle entrée, qui cible les zones les plus rurales, permet difficilement d'appréhender les problèmes d'aménagement dans les espaces périurbains.

- D'un point de vue budgétaire et s'agissant de la **programmation 2000–2006**, les fonds mobilisés au profit de la politique de développement rural peuvent être estimés à 52,5 milliards d'euros, tandis que les aides « premier pilier » représentaient durant la même période 322 milliards d'euros. Et encore, sur les 6,6 milliards d'euros qu'a reçus la France au titre du second pilier –ce qui en fait le premier bénéficiaire parmi les Etats membres–, 55 % ont été alloués aux quatre mesures d'accompagnement de la PAC. Pour le reste, 20 % ont été utilisés pour soutenir l'installation et les investissements dans les exploitations. **Les mesures en faveur du développement rural au sens strict n'ont finalement représenté que 5 % de l'enveloppe totale.**

Les déséquilibres sont tout aussi nets pour ce qui est de l'**actuelle programmation**. Le budget du FEADER est ainsi, pour la seule année 2007, de 10 milliards d'euros, soit moins d'un cinquième des dépenses agricoles totales. La partie véritablement rurale de ce nouveau dispositif est concentrée dans son axe 3, qui doit recevoir au moins 10 % de l'enveloppe globale. Si la fourchette la plus basse en est retenue, ce sont donc **seulement 2 % de l'ensemble des crédits qui peuvent être alloués au développement rural stricto sensu.**

Si l'on s'en rapporte à l'enveloppe totale dont dispose la **France**, qui s'élève à 12,8 milliards d'euros sur la période 2007–2013, en rajoutant les cofinancements nationaux à l'enveloppe du FEADER, seuls 635 millions d'euros sont consacrés à l'axe 3, le seul à comporter –en partie– des mesures touchant au développement rural proprement dit, soit moins de 6 % de l'ensemble des crédits. A elles seules, quatre mesures –aides à l'installation, aides à la modernisation, indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN) et MAE– concentrent 75 % des financements.

c) Une politique complexe dont les crédits sont en recul

- La politique de développement rural est perçue par les acteurs de terrain comme **excessivement complexe, difficilement lisible et délicate à appliquer** au niveau des procédures, ce qui a pu décourager certains d'entre eux d'élaborer des projets et de déposer des demandes de financement.

Cela provient essentiellement de la **structuration même de cette politique** –associant orientations, programmes, axes, mesures ...–, des multiples degrés d'intervention –communautaire, national, régional, local– et du manque de clarté des documents à renseigner.

Cette complexité provient également de la **volonté**, sans doute louable, **de connecter la politique de développement rural à la politique régionale**. Les difficultés de gestion qui en ont découlé se sont traduites, durant la première programmation, par d'importants retards, que la seconde programmation a cherché à prendre en compte en attribuant à la politique de développement rural un fonds unique, le FEADER. Cependant, les interventions de ce dernier peuvent toujours se chevaucher avec celles du FEDER et du FSE, qui ressortent de la politique de cohésion. Si les lignes de démarcation entre ces fonds ont été définies à l'intérieur même du PDRH, l'articulation entre les deux politiques n'en reste pas moins délicate.

- Le budget européen actuel et sa ventilation a fait l'objet de **longues négociations** au cours desquelles la volonté de certains Etats membres d'en limiter le montant global et de sécuriser l'enveloppe du premier pilier jusqu'en 2013 ont fortement contraint les moyens consacrés à la politique de développement rural.

A une première proposition, qui prévoyait une enveloppe de 88 milliards d'euros, a fait suite un premier compromis au premier semestre 2005 la réduisant à 74 milliards d'euros, avant qu'elle ne soit encore revue à la baisse sous présidence britannique, pour finalement être arrêtée en décembre 2005 à **69,75 milliards d'euros pour la période 2007–2013**.

Cette enveloppe bénéficie aux 10 nouveaux Etats membres, ce qui se traduit par une **baisse significative pour les pays de l'Union à 15** par rapport à la programmation 2000–2006. S'ajoute cependant pour eux le produit de la modulation obligatoire –c'est-à-dire du transfert de crédits du premier au

second pilier– de 8,4 milliards d’euros pour la période 2007–2013, ce qui porte l’enveloppe totale à environ 78 milliards d’euros. La Roumanie et la Bulgarie, derniers pays adhérents, bénéficient d’une enveloppe supplémentaire de 10 milliards d’euros.

d) La place incertaine du développement rural dans la PAC

La place relative du développement rural au sein de la PAC dépend, en négatif, de celle accordée au soutien des productions. Pour l’heure, la priorité est donnée à ce dernier et **le développement rural fait figure de « parent pauvre » de la PAC**. La Commission européenne procède en effet pour le moment à une forme de **péréquation relativement limitée –dite « modulation »**– passant par un écrêtement des exploitations agricoles percevant plus de 5.000 euros de subventions dont le produit est reversé au développement rural.

Or, le « **bilan de santé** » de la PAC, qui va se dérouler sous présidence française, offre l’occasion de **débattre d’un accroissement de cette modulation** afin de donner une place plus importante au développement rural. Si l’enveloppe financière globale affectée à la PAC pour la période 2007–2013 n’en sera pas affectée, sa ventilation interne entre premier et second pilier est en revanche sujette à discussion.

La Commission propose en effet d’augmenter progressivement les transferts en portant la réduction sur les aides directes reçues de 5 à 13 % pour les exploitations recevant plus de 5.000 euros, pourcentage calculé en fonction de la taille de celles–ci. Ainsi, **plus l’exploitation serait grande, plus elle serait taxée** en faveur du développement rural.

La France, qui a fait du « bilan de santé de la PAC » l’une des priorités de sa présidence, devra accorder une attention toute particulière aux modalités de cette modulation nouvelle et permettre un équilibre satisfaisant entre aide à la production et soutien aux territoires ruraux.

2. La politique européenne de cohésion

Intégrée dans les traités par l’Acte unique de 1986, la politique de cohésion a pour objectif, à travers un dispositif de redistribution entre régions riches et régions pauvres de l’Union européenne recourant à des fonds dits « structurels », de compenser les effets négatifs d’une intégration économique poussée.

Si elle n’a pas d’objet rural « affiché » en tant que tel, la politique régionale a cependant de **fortes implications sur les espaces ruraux et leurs acteurs**. Elle permet par exemple de soutenir l’innovation dans les entreprises de transformation de produits alimentaires ou énergétiques, structurantes pour

l'économie rurale ; de mieux former le capital humain en vue d'accompagner le développement économique des zones rurales et d'accroître l'employabilité des résidents ; d'améliorer l'accessibilité aux territoires ruraux *via* des infrastructures de transport durables et les technologies de l'information et de la communication ; de valoriser la biodiversité et prévenir les risques naturels.

Or, comme l'un de vos deux rapporteurs l'avait déjà annoncé dans un rapport consacré à la réforme de la politique européenne de cohésion¹, la **dimension proprement rurale** de cette dernière **tend à décliner** au profit d'autres thématiques et devrait, en tout état de cause, être progressivement concentrée sur les régions les plus fragiles des Etats nouvellement adhérents et les régions ultrapériphériques de l'Union.

a) De la programmation 2000–2006 à la programmation 2007–2013

• La **programmation 2000–2006** de la politique de cohésion regroupait les crédits des fonds structurels autour de trois grands objectifs :

– l'**objectif 1**, qui concerne les **régions et les pays en retard de développement** et qui, en France, bénéficiait essentiellement aux quatre départements d'outre-mer ;

– l'**objectif 2**, qui soutient des **zones connaissant des difficultés structurelles**, tels que les territoires industriels en mutation, les **zones rurales en déclin** et les zones urbaines en difficulté. Cet objectif donnait lieu dans chaque Etat membre à l'établissement d'un zonage, seuls les territoires zonés étant éligibles à des financements du FEDER et du FSE ;

– l'**objectif 3**, consacré aux **politiques de formation et d'emploi**, qui est financé par le FSE et s'adresse à tous les territoires (hors objectif 1).

Une part moins importante des fonds structurels était, en outre, mise en œuvre dans le cadre de **quatre initiatives communautaires**, dont celle appelée **Leader +**, qui soutient le développement local en milieu rural, et **Interreg III**, qui favorisait la coopération entre territoires européens.

• Dans la **programmation 2007–2013**, les trois objectifs prioritaires ont été redéfinis de la manière suivante :

– l'**objectif 1**, rebaptisé « **convergence** », reste destiné aux pays et régions en retard de développement ; en France, seuls les quatre DOM continuent à en bénéficier ;

– l'**objectif 2**, dénommé « **compétitivité régionale et emploi** », rassemble les financements alloués auparavant dans le cadre des objectifs 2 et 3. Accessible à tous les territoires non compris dans l'objectif 1, il est axé sur un certain nombre de thématiques inspirées de la stratégie de Lisbonne ;

¹ *Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les enjeux de la réforme pour les territoires, rapport d'information fait par M. Jean François-Poncet et Mme Jacqueline Gourault au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire, n° 337 (2005-2006).*

– l'**objectif 3**, intitulé « **coopération territoriale européenne** », vise à développer les actions actuellement subventionnées dans le cadre de d'Interreg III.

Les trois autres initiatives communautaires ont disparu en tant que telles, **Leader +** ayant été intégré dans le volet « développement rural » de la PAC.

Comme pour l'actuelle programmation de la politique de développement rural, cette refonte de l'architecture générale des fonds structurels s'est accompagnée de l'adoption d'une **approche stratégique** destinée à orienter les financements vers des priorités ciblées. Dans le cadre d'orientations stratégiques communautaires pour la cohésion (OSC) définies à l'échelle européenne, les Etats membres ont été invités à définir leurs propres priorités dans un cadre de référence stratégique national (CRSN), qui a lui-même vocation à guider les acteurs locaux dans l'établissement d'une stratégie régionale destinée à être mise en œuvre par des programmes opérationnels (PO).

Prenant en compte les critiques émises à l'occasion du bilan de la précédente programmation, la programmation 2007–2013 laisse aux Etats une **plus grande autonomie** en matière de gestion financière, fait le choix d'une **plus grande subsidiarité** dans l'intervention des contrôles et permet de prendre en compte, pour la contrepartie des cofinancements communautaires, l'**intégralité des dépenses** –publiques comme privées– engagées par les Etats membres.

b) Des crédits en baisse relative

Le Conseil européen du 17 décembre 2005 a alloué **307,6 milliards d'euros à la politique de cohésion pour la période 2007–2013**, contre 213 pour la programmation précédente. Cette augmentation substantielle s'explique par les **nécessités de financement issues de l'élargissement**, un peu plus de 50 % des crédits allant désormais aux 12 derniers pays adhérents. La politique de cohésion devient ainsi la **deuxième politique communautaire la plus importante** après la PAC, dont elle dépasse même le volet « soutien au marché », ou premier pilier, doté de 293,1 milliards d'euros.

En passant de 16 milliards d'euros pour la période 2000–2006 à 12,7 milliards d'euros pour 2007–2013, **la France voit son budget diminuer de 25 %**. Cette réduction de l'enveloppe nationale, si elle s'explique par la nécessaire solidarité financière avec les pays nouvellement adhérents, doit également se traduire par une baisse moyenne des dotations par projet.

Auparavant principale bénéficiaire de l'ancien objectif 2 consacré aux régions « en reconversion économique et sociale », la France recevait également des fonds importants au titre de l'ancien objectif 3 destiné au « développement social ».

Pour la période 2007–2013, elle recevra 9 milliards d’euros au titre de l’objectif 1 « compétitivité régionale et emploi », 2,4 milliards d’euros au titre de l’objectif 2 « convergence » et 750 millions d’euros au titre de l’objectif 3 « coopération territoriale européenne ».

c) Une absence de ciblage sur les zones rurales défavorisées

La **disparition du zonage** dans la programmation 2007–2013 se traduit par la suppression des objectifs 2 et 3 au profit d’un objectif « compétitivité régionale et emploi » désormais accessible à l’ensemble des territoires des Etats membres, donc **sans accès prioritaire pour les zones rurales défavorisées**.

Dans un pays comme le nôtre, où les deux tiers de la population vivent aujourd’hui dans des territoires non bénéficiaires de la politique régionale, cette suppression devrait avoir des effets nuancés, et en tout cas peu favorables aux zones rurales. Si ce changement peut être considéré, à certains égards, comme une avancée, il faut en effet garder à l’esprit qu’il s’accompagnera d’une **plus grande sélectivité des projets qui risque de jouer contre les territoires jusqu’ici « zonés »**, qui étaient les plus défavorisés et souvent de nature rurale.

Il convient également de savoir que les **territoires nouvellement concernés devront rattraper un retard considérable sur les autres** dans la compréhension de la lourde mécanique des fonds structurels et acquérir sans tarder les compétences nécessaires à l’élaboration des dossiers de candidatures.

d) Des priorités loin de la ruralité

• D’une façon générale, les Etats membres ont décidé, lors du Conseil européen du 16 décembre 2005, d’instaurer un ciblage des interventions des fonds structurels désigné par le terme de « **fléchage Lisbonne** ». Initiée en 2000, la stratégie de Lisbonne tend à permettre à l’Union européenne de « *devenir l’économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d’une croissance économique durable accompagnée d’une amélioration quantitative et qualitative de l’emploi et d’une plus grande cohésion sociale* ».

Il s’agit d’une prescription tendant à consacrer 60 % des crédits de l’objectif « convergence » et 75 % des crédits de l’objectif « compétitivité régionale et emploi » à des dépenses contribuant à la réalisation de la stratégie de Lisbonne, selon une grille de critères définie par la Commission européenne.

Or, ce fléchage met l’accent sur des **domaines pour lesquels les territoires les moins développés comptent a priori peu d’atouts**. Plus

généralement, l'intégration de la stratégie de Lisbonne dans la politique régionale met en avant des **préoccupations générales de croissance, de compétitivité et d'emploi** qui semblent d'abord s'adresser aux **territoires les plus dynamiques**.

● Par ailleurs, en application des objectifs de la politique de cohésion qui doit aider à résorber les inégalités de développement territorial, la France a fait le choix, dans la ventilation des 5,1 milliards d'euros lui étant alloués à travers le FEDER, de donner la **priorité aux zones urbaines en difficulté** avec la possibilité de définir des projets urbains intégrés.

Il résulte de cette double orientation –européenne et nationale– que le traitement des problématiques rurales ne sera abordé que de façon accessoire, les enjeux à la fois thématiques –croissance et emploi– et territoriaux –zones urbaines prioritaires– en étant éloignés.

e) D'un FEOGA–O « rural » à un FEADER « agricole »

Les **espaces ruraux ont jusqu'à présent largement bénéficié de la politique régionale**. Sur la programmation 2000–2006, ils auront mobilisé près du tiers des crédits du FEDER et 26 % des crédits du FSE. L'impact positif en termes de développement, d'image et de valorisation des territoires ruraux éligibles, notamment grâce aux soutiens apportés à l'agrotourisme, à la rénovation des villages et à la réhabilitation du patrimoine, est incontestable.

Or, pour les zones rurales, la manne des fonds structurels risque d'être à l'avenir moins importante. A la baisse globale des financements disponibles et à la suppression du zonage, il convient en effet d'ajouter, depuis le 1^{er} janvier 2007, le **transfert des mesures financées jusqu'alors par le FEOGA–O** (notamment à travers le programme Leader +) **au FEADER**, relevant de la PAC et qui risque, comme tel, d'être **moins axé sur le soutien à la ruralité**. En effet, comme cela a été évoqué précédemment, sa dotation pour 2007–2013 est tout à fait insuffisante et un seul de ses quatre axes traitera de la diversification économique en milieu rural.

*

*

*

CONCLUSION

Finalement, le renouveau de l'espace rural apparaît comme une **réussite française de ces trente dernières années**. En effet, les acteurs, notamment locaux, ont su accompagner, réaliser et parfois même anticiper l'aspiration des populations à un meilleur cadre de vie.

Celle-ci s'est traduite à la fois par la création d'une **nouvelle société rurale** et par une meilleure répartition globale des populations et des activités sur le territoire, comblant largement le fossé séparant traditionnellement la vie citadine de la vie rurale et réduisant de moitié la fameuse « *diagonale aride* » héritée de l'exode rural des Trente glorieuses.

Le retournement des processus migratoires au profit des campagnes, les mutations des modes de vie dans ces dernières et l'évolution de leur perception par la société non rurale ont puissamment contribué à assurer la renaissance de territoires riches des potentialités les plus diverses, allant des services non marchands à l'économie productive la plus innovante, dont beaucoup n'ont pas encore été exploitées aussi largement qu'elles le pourraient.

Le présent rapport permet aussi de percevoir que **cette dynamique rurale devrait aller en s'amplifiant**, en particulier si les conditions sont réunies pour l'inscrire dans un développement durable. Or, à cet égard, si les prescriptions qui en résultent fixent un cadre de contraintes fort, elles représentent également un formidable levier d'action pour des territoires dont les avantages comparatifs en ce domaine sont substantiels.

Ce dynamisme global de nos zones rurales est un trait relativement spécifique à notre pays. Comme certains rapports l'ont montré¹, chez beaucoup de nos voisins européens, en effet, le mouvement de reconquête des espaces ruraux se propage plus lentement, voire ralentit du fait notamment de la raréfaction de l'espace disponible ou de sa moindre attractivité.

De par l'importance et la variété de ses territoires, la qualité de ses infrastructures et la mobilité qu'elle permet, le cadre de vie qu'il fournit, la diversité des activités qui s'y implantent, le solide maillage en services publics ou encore l'attractivité qu'il représente pour des populations résidentielles ou touristiques, la France dispose d'un « **atout rural** » que l'on a peine à retrouver de façon équivalente chez l'un de nos partenaires européens.

Or, il semble que cette plus-value typiquement française, qui nous est enviée sur tous les continents, ne soit encore qu'insuffisamment prise en considération par les pouvoirs publics. Peut-être parce qu'il nous paraît naturel de posséder des territoires aussi valorisants et en aussi grand nombre, la prise de conscience de leurs potentialités exceptionnelles –au même titre, par

¹ Voir notamment le rapport de mission *Ruralité en Europe*, op. cit.

exemple, que le secteur de l'industrie de pointe- est encore largement insuffisante.

Le nouvel espace rural français ne doit donc pas seulement être analysé comme une réussite de notre pays parmi d'autres ; il symbolise également cette **exception territoriale française**, déjà identifiée il y a quelques années par votre délégation comme un atout collectif majeur de la Nation pour le présent et pour l'avenir.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA DÉLÉGATION ET LES RAPPORTEURS

A. AUDITION DE LA DÉLÉGATION

- **MM. Jean-Michel Charpin**, directeur général de l’Insee, et **Bernard Morel**, chef du département de l’action régionale

B. AUDITIONS DES RAPPORTEURS

- **M. Jean Viard**, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

- **M. Nicolas Belot**, chef adjoint de cabinet du ministre de l’agriculture et de la pêche

- **M. Antoine de Fombelle**, directeur général du développement de la société Pierre et Vacances

- **M. Jean-Claude Bontron**, directeur de la société d’études géographiques et sociologiques appliquées (SEGESA)

- **MM. Philippe Mathot**, directeur général, et **André Letowski**, responsable des analyses et des statistiques de la création d’entreprise à l’Agence pour la création d’entreprises (APCE)

- **M. Laurent Davezies**, professeur à l’université de Paris XII et à l’Institut d’urbanisme de Paris, et **Mme Magali Talandier**, attachée temporaire d’enseignement et recherche (ATER) en urbanisme et aménagement du territoire

- **M. Michel Bécot**, sénateur, président d’ODIT France

- **Mme Danièle Küss**, secrétaire générale de la conférence permanente du tourisme rural

- **M. Yves Janvier**, ingénieur conseil

- **M. André Thévenot**, président de la section de l’agriculture et de l’alimentation du Conseil économique et social (CES), président de la Fédération nationale des sociétés d’aménagement foncier et d’établissement rural (FNSAFER), membre du bureau de la Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)

- **MM. Gérard Lebourdais**, sous-directeur, et **Max Barbier**, chef du bureau du développement des territoires et de la montagne, sous-direction de l'environnement et de la ruralité de la direction générale de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'agriculture et de la pêche

- **M. Francis Aubert**, professeur d'économie à l'Etablissement national d'enseignement supérieur agricole de Dijon (ENESAD), directeur du Centre d'économie et sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER)

- **MM. Bernard Hubert**, directeur scientifique de la direction « société, économie, décision » de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), et **Olivier Mora**, chargé de mission à l'unité prospective de l'INRA, chef du projet « nouvelles ruralités »

- **M. Yves Morvan**, professeur émérite à l'Université de Rennes I

- **M. Michel Griffon**, responsable du département « Ecosystèmes et développement durable » à l'Agence nationale de la recherche (ANR)

- **M. Marc Guérin**, ingénieur en chef du génie rural des eaux et des forêts; chef du département « gestion des territoires » du Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (CEMAGREF)

- **MM. Gérard Pelhate**, président, **Yves Humez**, directeur général, et **Pierre-Jean Lancry**, directeur de la santé de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

- Audio-conférence sur le télétravail et les télécentres : **M. Alain Ducass**, chef du pôle aménagement numérique du territoire, et **Mme Sylvie Varnet**, assistante en télétravail à la DIACT ; **M. Michel Quillet**, président de la communauté de communes du Pays de Sillé (Sarthe) ; **Mme Nicole Turbe-Suetens**, expert européen ; **M. Fabien Miedzianowski**, directeur du système d'information du conseil général du Cantal ; **M. Michel Laclautre**, directeur de la formation et du développement à la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Montluçon ; **Mme Nadia Lounis**, chef d'entreprise de téléactivités Pajamanation ; **M. Matthieu Billette-de-Villemeur**, chef d'entreprise

- **MM. Olivier Beth**, inspecteur général de l'agriculture, et **Bernard Fonséca**, ingénieur en chef du génie rural des eaux et des forêts, membres du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, co-auteurs avec M. Jean-Pierre Roubaud, ingénieur en chef du génie rural des eaux et des forêts, d'un rapport sur l'évaluation des pôles d'excellence rurale

- **M. Vincent Piveteau**, directeur de cabinet du secrétariat d'Etat chargé de l'aménagement du territoire

ANNEXE 2

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

- BTS** : brevet de technicien supérieur
- CHU** : centre hospitalier universitaire
- CREDOC** : centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
- DATAR** : délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
- DIACT** : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
- EPCI** : établissement public de coopération intercommunale
- FEADER** : Fonds européen agricole pour le développement rural
- FEDER** : Fonds européen de développement rural
- FEOGA-G** : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – section garantie
- FEOGA-0** : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole – section orientation
- FISAC** : fonds d'intervention et de soutien à l'artisanat et au commerce
- FSE** : Fonds social européen
- IAA** : Industrie agroalimentaire
- INRA** : institut national de la recherche agronomique
- Insee** : institut national de la statistique et des études économiques
- LDTR** : loi relative au développement des territoires ruraux
- MARPA** : maison d'accueil rurale pour personnes âgées
- MSA** : mutualité sociale agricole
- OCM** : opérations collectives de modernisation
- PAC** : politique agricole commune
- PDRH** : plan de développement rural de l'hexagone
- PDRN** : plan de développement rural national
- PER** : pôle d'excellence rurale
- RDR** : règlement de développement rural
- RPI** : regroupement pédagogique intercommunal
- TACA** : taxe d'aide au commerce
- ZRR** : zone de revitalisation rurale