



## Pour une approche inclusive du développement durable des territoires ruraux

Selon l'INSEE, les territoires ruraux représentent en France **88% des communes** et **33 % de la population**, soit 22 millions d'habitants.

On les décrit souvent comme **subissant les crises**, ce qui suscite légitimement l'inquiétude des élus locaux : déprise démographique, déclin industriel, déficit d'attractivité, changement climatique, perte du lien social et culturel, manque d'accessibilité des services publics, etc.

Pourtant, les territoires ruraux sont **au cœur des transitions** économique, démographique, climatique, énergétique, sociale et culturelle. Et leurs élus sont **en première ligne** pour imaginer, impulser et mettre en œuvre les solutions adaptées à ce contexte.

C'est la raison pour laquelle la mission d'information s'est intéressée à la contribution des collectivités territoriales au développement des ruralités et aux moyens dont elles disposent pour **accompagner durablement ces transitions** en matière de gouvernance, de stratégie, d'ingénierie, de compétences, de ressources financières, en lien avec les autres acteurs concernés : l'État et ses agences, les entreprises, les associations, et les citoyens.

Pour mener à bien la mission d'information, les rapporteurs, M. Laurent BURGOA, M. Franck MONTAUGÉ et Mme Ghislaine SENÉE, ont conduit **15 auditions**, organisé **un colloque** sur le thème des ruralités et des transitions ainsi qu'un « **regards croisés** » sur le sujet des mobilités dans les territoires avec la participation du CNRS et du CEREMA, et réalisé **une consultation en ligne des élus locaux** sur la plateforme dédiée du Sénat, qui a recueilli 2 372 réponses.

À partir de ces échanges et réflexions, les rapporteurs ont souhaité défendre une **approche inclusive du développement durable des territoires ruraux** – au sens d'une approche qui prend en compte **tous les territoires ruraux, quelles que soient leurs situations ou spécificités** – et ont formulé des recommandations et mis en avant des exemples inspirants à l'attention des collectivités territoriales





# 18 recommandations autour de 6 axes

1.

## Axe 1 : Stratégie et gouvernance

- Définir au plan national une politique d'aménagement durable concernant tous les territoires dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux
- Développer une véritable politique industrielle des territoires
- Accompagner spécifiquement le développement des territoires hyper-ruraux
- Relancer les contrats de réciprocity

2.

## Axe 2 : Outils et bonnes pratiques

- Produire les statistiques publiques (PIB, objectifs de développement durable...) au plus près des territoires (bassin de vie, EPCI...)
- Diffuser les bonnes pratiques et les exemples inspirants
- Développer les outils de planification et de suivi de l'action territoriale (prospective, gestion de projet, évaluation...)

3.

## Axe 3 : Financement de l'ingénierie territoriale

- Mettre en place un fonds « 1 % ingénierie », financé par l'enveloppe DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux)
- Rendre éligibles à la DETR les études d'ingénierie, de prospective, de planification et d'élaboration des projets de territoire

4.

## Axe 4 : Simplification et adaptation des normes

- Renforcer le pouvoir de dérogation du préfet en matière économique
- Adapter les normes aux réalités locales pour renforcer l'acceptabilité des projets
- Évaluer l'effectivité et l'efficacité des schémas stratégiques de planification pour les territoires ruraux (SRADDET, SRDEII...)

5.

## Axe 5 : Accompagnement des politiques de transition dans les ruralités

- Renforcer l'action des chambres consulaires pour accompagner les transitions
- Améliorer l'identification et la gestion du foncier économique et industriel
- Consolider l'évolution à la hausse de la dotation aménités rurales
- Soutenir les acteurs associatifs contribuant aux politiques de transitions

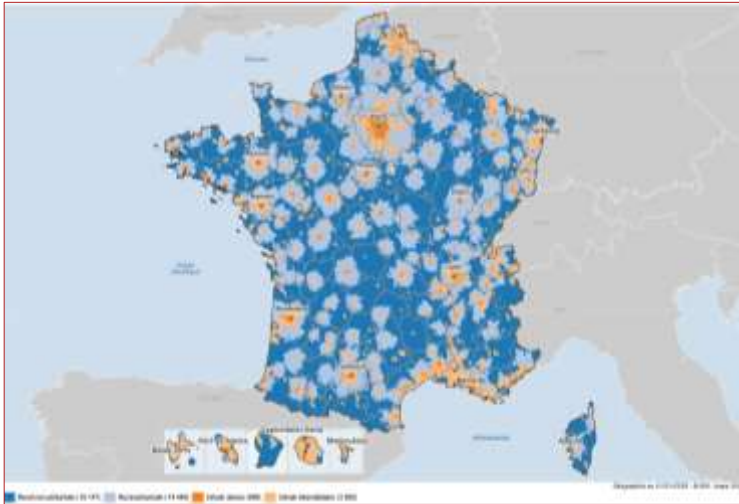
6.

## Axe 6 : Formation et éducation

- Systématiser la formation des élus aux stratégies et outils de développement
- Généraliser le dispositif des Territoires éducatifs ruraux

# I. Des territoires ruraux stratégiques, mais vulnérables

## A. Des atouts majeurs pour les transitions



Les territoires ruraux, qui représentent **88 % des communes** et **33 % de la population**, sont des espaces stratégiques pour répondre aux défis du 21<sup>e</sup> siècle.

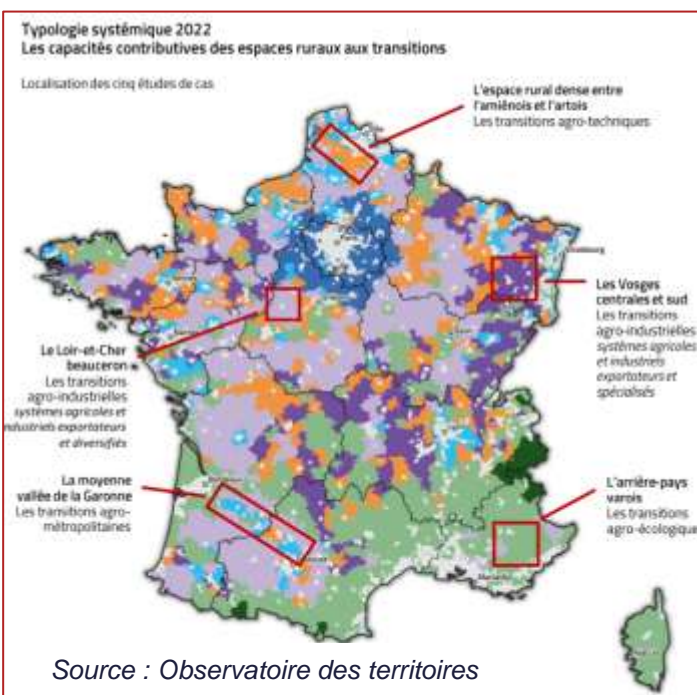
La carte ci-contre rend compte de **l'hétérogénéité de l'espace rural** en croisant les approches par la **densité de population** et par les **aires d'attraction des villes**. Les ruralités françaises peuvent ainsi être classées selon la typologie suivante : **rural non périurbain, rural périurbain, urbain intermédiaire, urbain dense**.

Les ruralités disposent d'atouts naturels pour **lutter contre le réchauffement climatique** (biodiversité, espaces naturels, aménités, captation du carbone), **assurer la transition écologique et énergétique** (énergies renouvelables, agroécologie, alimentation durable, circuits courts), mais aussi la **cohésion sociale et culturelle** (qualité de vie, lien social).

## 2 sur 3

Part des élus consultés qui considèrent que les territoires ruraux sont **davantage en transition qu'en crise**.

*Source : Consultation des élus locaux sur la plateforme du Sénat (2025)*

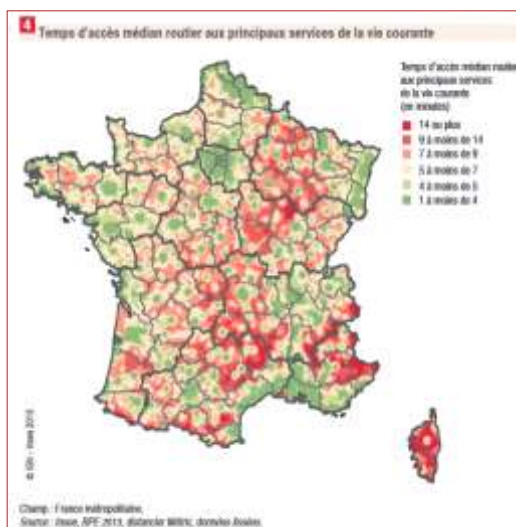


La carte ci-contre rend compte de la diversité des **capacités contributives des espaces ruraux aux transitions**. Elle fait apparaître la nécessité de **différencier les politiques publiques en fonction des enjeux de transition spécifiques** :

- **agro-écologiques** (viticulture, arboriculture, tourisme),
- **agro-industrielles** (production d'énergies renouvelables, polycultures),
- **agro-métropolitaines** (grandes cultures, logistique),
- **agro-techniques** (traitement des eaux, biogaz).

*Source : Observatoire des territoires*

## B. Des fragilités persistantes



Malgré leurs atouts, les ruralités font face à des **défis structurels**, en particulier dans le rural non périurbain, qui connaît :

- Une **déprise démographique** (- 0,1 % par an)
- Un **vieillessement de la population** (27 % de +65 ans contre 21 % dans le rural périurbain)
- Une **vulnérabilité énergétique** (31,7 % contre 20,7 % dans l'urbain dense)
- Un **taux de pauvreté** plus fort (13,8 % contre 8,9 % dans le rural périurbain)
- Un **accès difficile aux services essentiels** (25min contre 5min dans le périurbain)

La situation des **territoires hyper-ruraux**, qui représentent 5,4 % de la population sur 26 % du territoire, est particulièrement préoccupante : enclavement géographique, désindustrialisation, éloignement des bassins d'emplois, difficultés d'accès aux services – soins médicaux tout particulièrement. Cette « **ruralité de l'éloignement** » nécessite de cibler les politiques de développement économique et industriel et d'aménagement du territoire.

Ces fragilités persistantes aggravent les **fractures territoriales** entre les centralités urbaines et les ruralités, et au sein des ruralités, entre le rural périurbain et le rural non périurbain, rendant nécessaire de penser une **approche plus inclusive du développement durable des territoires ruraux**.

# 26%

Part des territoires hyper-ruraux, qui concentrent 5,4 % de la population, soit 3,4 millions de personnes

Source : Rapport du Sénat

## II. Pour une approche inclusive du développement des ruralités

### A. Renforcer la stratégie, la gouvernance et l'ingénierie territoriale

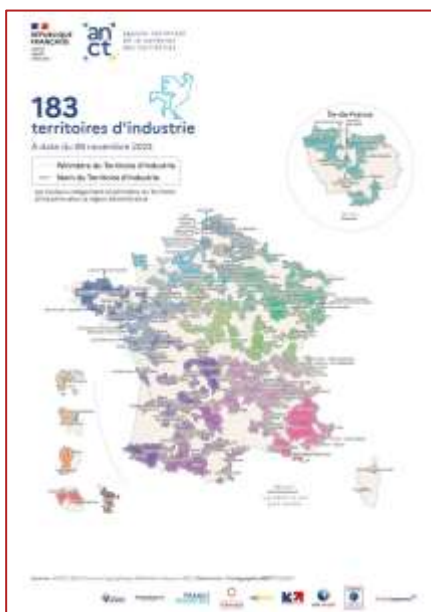
Les élus auditionnés déplorent le **désengagement de l'État** en matière d'aménagement et de planification stratégique du territoire. Les logiques d'appels à projets et de contractualisation qui prévalent aujourd'hui favorisent les collectivités les mieux armées et créent de la **concurrence entre les territoires**.

# “

**On est loin des grandes heures de l'aménagement du territoire à la française, avec des réseaux de villes, des équilibres entre les territoires, ou la création des pays à la fin des années 1990. On a des politiques sectorielles qui aménagent le territoire, même si ce n'est pas leur finalité, mais ce n'est pas une politique d'aménagement du territoire. Il n'y a plus d'imaginaire de l'aménagement du territoire, pour permettre d'envisager le territoire français à horizon 50 ans.**

Source : Extrait d'audition

Pour accompagner les transitions dans les espaces ruraux, il apparaît nécessaire de définir au niveau national une **politique d'aménagement durable tenant compte de tous les territoires**, dans le cadre d'une **gouvernance multi-niveaux** qui associerait l'État et les collectivités territoriales, et qui reposerait sur l'articulation entre des **dynamiques ascendantes** – les initiatives locales – et **descendantes** – les priorités nationales.



La gouvernance mise en place dans le cadre du **programme Territoires d'industrie**, porté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, peut servir de modèle s'agissant de la stratégie de (ré)industrialisation des territoires ruraux : 183 territoires pilotés par des **binômes élu-industriel**, qui **coconstruisent des plans d'action au plus près des réalités de chaque territoire**, en association étroite avec l'État, les collectivités territoriales et les acteurs locaux.

Les responsabilités des acteurs publics doivent être clarifiées pour **éviter les chevauchements de compétences et identifier les mutualisations possibles**. Par exemple, si la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) renforce la compétence économique des régions et des EPCI, **les départements** restent impliqués sur les questions de développement durable et d'attractivité économique des territoires. L'idée

d'un **conseiller territorial**, que prévoyait la réforme de 2010, siégeant à la fois au conseil régional et au conseil départemental, devait permettre d'améliorer la coordination entre la stratégie régionale – SRADDET, SRDEII – et les dynamiques locales – SCOT, PETR, PLUi, CRTE, etc.

Pour autant, les collectivités territoriales ne se sont **pas suffisamment approprié les outils de planification stratégique**. Les territoires ruraux restent souvent en marge des schémas tels que le SRADDET ou le SRDEII. De plus, **l'offre de proximité en matière d'ingénierie territoriale** n'est pas suffisamment structurée. Il conviendrait donc de **renforcer et mutualiser l'ingénierie au service des territoires ruraux**, en mobilisant les opérateurs compétents de l'État autour du préfet (ANCT, CEREMA, agence de la transition écologique, INRAE, etc.) et les autres acteurs concernés (CAUE, agences de développement, agences d'urbanisme, chambres consulaires, etc.).

“ Sur les SRADDET, on a assisté aux réunions. C'est intéressant, mais c'est une **vision très urbaine**. Certes, il y a des coefficients pour les communes rurales, mais c'est ceux qui ont beaucoup consommé qui sont privilégiés. **Il y a un lobby fort des villes sur les SRADDET.** ”

Source : extrait d'audition

“

Les territoires ruraux devront **s'adapter à des changements majeurs dans les prochaines années** : changement climatique, équilibres démographiques, vieillissement de la population, incertitudes sur l'accès aux ressources. Mais ils disposent aussi **de ressources et de capacités pour construire l'avenir**. Les démarches de prospective peuvent leur permettre d'étayer ces choix.

Source : extrait d'audition

Les auditions ont, en particulier, mis en avant la nécessité de **développer la prospective territoriale** comme aide à la décision :



Par ailleurs, les auditions ont mis en exergue la nécessité de **simplifier et d'adapter les normes en matière d'aménagement**, qui peuvent constituer un **frein au développement économique des territoires ruraux**. Les rapporteurs recommandent d'encourager l'utilisation du **pouvoir de dérogation préfectoral en matière économique et industrielle** pour faciliter les projets d'aménagement et de (ré)industrialisation, dans le cadre d'une **politique nationale de développement durable de tous les territoires**.

La maîtrise des stratégies et outils de développement durable des territoires ruraux nécessite de **renforcer et cibler les formations des élus locaux** (filières diplômantes, modules de formation dédiés). La diffusion des **bonnes pratiques** et des **exemples inspirants** doit être systématisée. Le « *Grand atelier de la transition écologique* », organisé en 2025 par l'association des maires ruraux du Gard, a ainsi mis en avant des « **pépites de la ruralité** » :

#### Le groupe scolaire Rosa Bonheur de Castillon-du-Gard : une construction durable

Le projet « *combine performance énergétique et valorisation du patrimoine local. Conçue selon une approche bioclimatique, l'école repose sur un chauffage géothermique, des panneaux photovoltaïques et une gestion des eaux pluviales. L'école Rosa Bonheur a été construite à partir de matériaux locaux à faible impact environnemental* ».

Source : Rapport final du Grand atelier de la transition écologique – AMR du Gard

## B. Concilier attractivité, écologie et cohésion sociale et culturelle

Les rapporteurs défendent une **vision à 360° du développement durable des territoires ruraux**, permettant de concilier les exigences d'attractivité économique, de transition écologique et de cohésion socio-culturelle.

La **création de valeur dans les territoires ruraux** doit passer par de nouvelles formes de développement économique, plus durable, par exemple le recours à des **filières biosourcées** (bois, lin, chanvre). La France est ainsi, devant la Chine, le premier producteur mondial de chanvre, un matériau qui permet de réaliser des **isolants thermiques propres**, de **réguler naturellement l'humidité** et dont la culture induit un **fort taux de captation du carbone**, sans recourir à l'irrigation.

La **résilience alimentaire** du territoire est rendue possible grâce au **développement d'une agriculture durable et de proximité**, comme l'illustre le **projet alimentaire territorial de la Plaine aux Plateaux**, dans les Yvelines, un département « *agri-urbain* » :

### Résilience alimentaire : le projet alimentaire territorial des Yvelines

Le **Projet alimentaire territorial (PAT) de la Plaine aux Plateaux**, coordonné par l'association Terre et Cité, recouvre 200 000 hectares de surface agricole utile, près de 200 fermes, et concerne près de 900 000 personnes. Il réunit dans le cadre d'une **gouvernance démocratique et multipartenariale** des collectivités territoriales, des associations, des agriculteurs, des entreprises et des particuliers, qui coconstruisent une **démarche de relocalisation d'une agriculture de proximité et d'une alimentation saine**, au nom de la **résilience alimentaire et sociale du territoire**.

Parmi les actions engagées, on peut citer : des aides à l'installation d'agriculteurs, des épiceries participatives ou encore la mise en place de circuits courts, notamment pour favoriser les produits locaux dans les cantines scolaires.

Plus généralement, la **politique nationale d'aménagement durable**, sur son volet économique, doit se traduire par un **déploiement territorial des projets identifiés** dès lors que les élus concernés décident d'engager leur commune comme partie prenante active.

**Les acteurs associatifs** doivent aussi être soutenus pour leur contribution au développement et à la valorisation des territoires ruraux (économie, éducation, lien social, santé, culture), en particulier auprès des publics cibles. Il convient de les intégrer davantage à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques d'aménagement durable.

**L'économie sociale et solidaire (ESS)** – qui représente 10 % du PIB – est historiquement très présente dans l'action sociale et les activités de soins et d'accompagnement. Elle peut apporter des **solutions innovantes dans les territoires** où la rentabilité est plus faible qu'ailleurs. Par exemple, **dans les ruralités, l'aide à domicile est assurée à 72 % par l'ESS**.

Loin du cliché des « **déserts culturels** », les ruralités contribuent bien au contraire au développement économique, à l'attractivité et à la cohésion sociale des territoires. **L'offre culturelle et artistique** y est dynamique et innovante. Elle peut prendre plusieurs formes : festivals, tiers-lieux, micro-folies, itinérances, valorisation du patrimoine et de la nature, liens avec l'agriculture et le vivant, hybridation des interventions publiques et privées.

### Sarrant (32), « *village de l'illustration* » soutenu par l'association InSite

Fondée en 2018 par Thibault RENAUDIN, maire de Termes-d'Armagnac (Gers), l'association InSite porte l'idée d'un **avenir désirable dans les ruralités**. Elle accompagne les initiatives locales qui contribuent au vivre ensemble et à la **résilience des territoires**. En matière culturelle, l'association a soutenu le village de Sarrant (Gers) dans son ambition de devenir le « *Village de l'illustration* », articulée autour de trois projets :

- **Les Estivales**, un festival de l'illustration porté par l'association Lires
- **La Maison de l'illustration**, un espace d'exposition et de création autour de l'illustration, également espace de vie sociale
- **La Micro-Folie**, un projet de musée numérique porté par la mairie en partenariat avec le ministère de la Culture et l'établissement public de La Villette, conçu comme une galerie d'art numérique, un espace de création et un lieu de convivialité et d'échanges.

Enfin, **l'habitabilité des territoires ruraux** doit être mise au cœur des politiques d'aménagement et de développement économique. Il s'agit ici de concevoir différemment les politiques publiques d'aménagement en partant de **l'attachement souvent très fort des habitants à leur territoire** : la beauté des paysages, la qualité des relations sociales (convivialité, entraide, hospitalité), la capacité à s'émanciper en se projetant vers le mieux.

En conclusion, par les **solutions concrètes** qu'ils développent pour **s'adapter de façon résiliente aux transitions en cours et à venir**, avec des ressources contraintes et dans la coopération, les territoires ruraux deviennent un « **modèle à investir** » **stable et cohérent** :

“ *En ce sens, **investir le modèle rural devient un enjeu stratégique**. Cela suppose d'y consacrer des moyens, mais aussi du temps, de l'écoute, de l'attention et de la reconnaissance. Car au-delà de ses difficultés bien réelles, **la ruralité est aujourd'hui l'un des rares modèles de territoires perçus comme porteurs de stabilité, de solutions concrètes et de cohérence à long terme**. Ce n'est pas la France d'hier, mais un laboratoire pour demain.*

*Source : Paroles de campagne. Réalités et imaginaires de la ruralité française (2025).*

NB : certaines illustrations de cet Essentiel ont été réalisées avec l'assistance de l'intelligence artificielle

### POUR EN SAVOIR PLUS

Voir la page du contrôle en clair : [Quelle contribution des collectivités territoriales au développement des ruralités à l'ère des transitions ? Enjeux, perspectives et recommandations. | Sénat](#)



**Bernard DELCROS**  
Président  
Cantal  
Union Centriste



**Laurent BURGOA**  
Rapporteur  
Gard  
Les Républicains



**Franck MONTAUGÉ**  
Rapporteur  
Gers  
Socialiste, Écologiste  
et Républicain



**Ghislaine SENÉE**  
Rapporteur  
Yvelines  
Écologiste – Solidarité  
et Territoires

✉ [delegation-collectivites-territoriales@senat.fr](mailto:delegation-collectivites-territoriales@senat.fr)

☎ 01.42.34.20.51

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

