

N° 796

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
**relatif à la contribution des collectivités territoriales au développement
durable des territoires ruraux à l'ère des transitions,**

Par MM. Laurent BURGOA, Franck MONTAUGÉ et Mme Ghislaine SENÉE,

Sénateurs et Sénatrice

(1) Cette délégation est composée de : M. Bernard Delcros, *président* ; M. Rémy Pointereau, *premier vice-président* ; Mme Pascale Gruny, MM. Cédric Vial, Fabien Genet, Mme Corinne Féret, MM. Éric Kerrouche, Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Gérard Lahellec, Grégory Blanc, Mme Guylène Pantel, *vice-présidents* ; MM. Jean Pierre Vogel, Laurent Burgoa, Mme Sonia de La Provôté, M. Hervé Gillé, *secrétaires* ; M. Jean-Claude Anglars, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Daniel Gueret, Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, M. Olivier Paccaud, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Pierre-Alain Roiron, Jean-Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, Nadia Sollogoub, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione.

SOMMAIRE

L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS.....	13
AVANT-PROPOS : POUR UNE APPROCHE INCLUSIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES RURAUX.....	21
I. LES TERRITOIRES RURAUX, DES ESPACES EN MUTATION À LA FOIS STRATÉGIQUES ET VULNÉRABLES	22
A. LES RURALITÉS FRANÇAISES : DES TERRITOIRES HÉTÉROGÈNES, INÉGALEMENT ARMÉS FACE AUX MUTATIONS EN COURS ET À VENIR.....	22
1. <i>Des espaces hétérogènes</i>	22
2. <i>Des espaces en mutation</i>	24
a) Une déprise démographique plus marquée dans le rural non périurbain	24
b) Des espaces agricoles et industriels en déclin relatif	25
c) Le vieillissement démographique se concentre dans le rural non périurbain	26
d) Des espaces ruraux qui ne sont pas forcément plus pauvres	26
e) La vulnérabilité énergétique des ménages est liée à la densité des territoires	27
f) Un taux de vacance de logements plus marqué dans le rural non périurbain.....	28
g) Une moindre accessibilité aux services.....	28
B. LES TERRITOIRES RURAUX, AU CŒUR DES TRANSITIONS.....	31
1. <i>Vers un changement de perception des ruralités</i>	31
2. <i>Les ruralités, un « modèle à investir » pour accompagner les transitions</i>	31
3. <i>Les atouts des territoires ruraux pour accompagner les transitions dans le cadre d'un développement durable.....</i>	32
4. <i>Le développement durable des territoires ruraux nécessite une transformation des modèles productifs et agricoles.....</i>	32
C. LES LIMITES DES POLITIQUES ACTUELLES ET LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE	33
1. <i>Dépasser la logique exclusivement métropolitaine de l'aménagement du territoire et du développement économique</i>	33
2. <i>Renouer avec une vision nationale d'aménagement du territoire articulée aux initiatives locales</i>	34
3. <i>Les limites des outils de planification et de contractualisation de l'aménagement du territoire.....</i>	36
a) <i>Les limites des outils de planification : l'exemple du SRADDET.....</i>	36
b) <i>Les limites des outils de contractualisation : l'exemple des contrats de réciprocité.....</i>	39
4. <i>Simplifier et adapter les normes en matière d'aménagement et de développement économique du territoire.....</i>	42
II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ARCHITECTES DE LA TRANSITION DES TERRITOIRES RURAUX	44
A. FAIRE ÉMERGER UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE LA TRANSITION	44
1. <i>S'inspirer du modèle de gouvernance des Territoires d'industrie</i>	44
2. <i>Vers une hybridation publique-privée de l'accompagnement des territoires ruraux</i>	45

B. STRUCTURER UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE ADAPTÉE AUX TRANSITIONS.....	48
1. L'ingénierie de l'État au service des territoires ruraux est nécessaire, mais insuffisante.....	48
2. Mobiliser efficacement l'offre d'ingénierie au service des territoires ruraux	49
3. Développer les outils de planification dans les territoires ruraux : l'exemple de la prospective territoriale.....	51
4. Diffuser les exemples inspirants et les bonnes pratiques	54
5. Sécuriser le financement de l'ingénierie dans les territoires ruraux	56
C. FORMER, ATTIRER ET ACCOMPAGNER LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES À LA TRANSITION.....	57
1. Les ressources humaines, premier facteur d'attractivité du territoire	57
2. Accompagner le développement des jeunes ruraux.....	58
3. Renforcer et valoriser la formation des élus locaux	59
III. POUR UNE APPROCHE INCLUSIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES RURALITÉS : CONCILIER ATTRACTIVITÉ, TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET COHÉSION TERRITORIALE.....	62
A. REPENSER LES MODÈLES ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELS TERRITORIAUX À L'AUNE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	62
1. La contribution des espaces ruraux à l'économie productive et à l'environnement : prendre en compte les différentes trajectoires	62
2. Confirmer le rebond industriel des territoires ruraux	64
3. Accompagner spécifiquement les territoires « hyper-ruraux ».....	67
4. Améliorer la connaissance et la gestion du foncier industriel pour mieux concilier développement économique et sobriété foncière.....	70
5. Accélérer la transition écologique des activités économiques et industrielles : l'exemple des filières biosourcées et de l'agrivoltaïsme	72
B. ASSURER LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES RURAUX FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE	74
1. L'exemple de l'érosion côtière	74
2. Valoriser la contribution des communes rurales à la transition écologique.....	76
C. GARANTIR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ TERRITORIALE DANS LES TRANSITIONS.....	78
1. L'économie sociale et solidaire, levier de la cohésion sociale des territoires	78
2. Mettre l'habitabilité des territoires ruraux au cœur des politiques d'aménagement	79
3. Les tiers-lieux, l'innovation au service du développement durable et inclusif des territoires	81
4. La culture et le patrimoine, leviers du développement territorial durable	85
5. Les ruralités, un laboratoire de solutions pour demain.....	87
CONCLUSION	89
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	91
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	101
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	107

L'ESSENTIEL

L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT D'INFORMATION



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 réciprocités

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

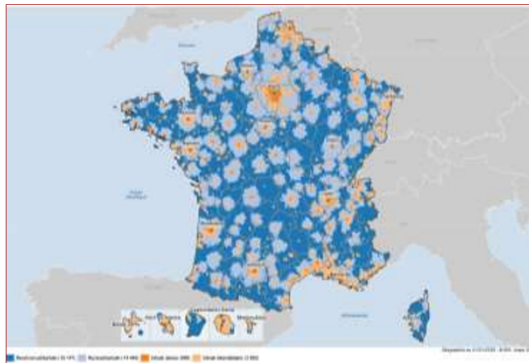
6.

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^e siècle.

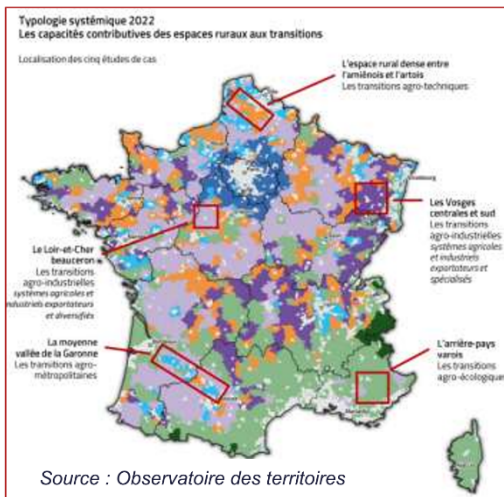
La carte ci-contre rend compte de **l'hétérogénéité de l'espace rural** en croisant les approches par la **densité de population** et par les **aires d'attraction des villes**. Les ruralités françaises peuvent ainsi être classées selon la typologie suivante : **rural non périurbain**, **rural périurbain**,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

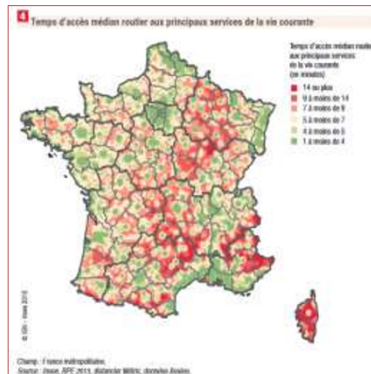
Source : Consultation des élus locaux sur la plateforme du Sénat (2025)



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).

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 **vieillissement 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

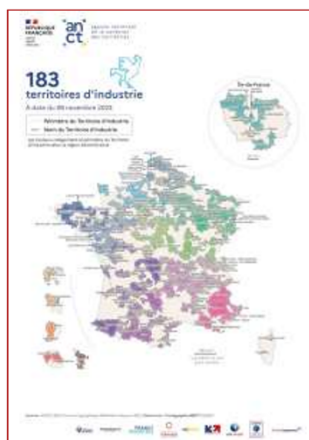
Les élus auditionnés déplorent le **désengagement de l'État** en matière d'aménagement et de planification stratégique du territoire. Les logiques d'appels à projets et de contractualisation qui prévalent aujourd'hui favorisent les collectivités les mieux armées et créent de la **concurrence entre les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

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Recommandations	Acteurs concernés	Date	Support/action
Axe 1 : Stratégie et gouvernance			
Définir au plan national une politique d'aménagement durable concernant tous les territoires	État, régions, départements, EPCI, SCOT, communes	2027	- Définir une politique d'aménagement durable du territoire national dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux État-collectivités territoriales reposant sur des dynamiques ascendantes (<i>bottom-up</i>) et descendantes (<i>top-down</i>) ; - Clarifier les responsabilités des acteurs pour éviter les doublons et chevauchements de compétences et identifier des mutualisations ; - Évaluer la performance des opérateurs qui interviennent en matière de développement économique pour permettre une meilleure coordination de leurs actions et concentrer les efforts sur les dispositifs les plus efficaces ; - Sur la méthode, il serait judicieux de s'inspirer du modèle de gouvernance du programme Territoires d'industrie pour structurer les politiques d'aménagement du territoire en milieu rural : co-construction de projets par les acteurs du territoire (exemple du binôme élu local-industriel), gouvernance multi-niveaux (État, régions, départements, SCOT, EPCI, communes, etc.), prospective, planification, ingénierie renforcée, ciblage des financements, pragmatisme, opérationnalité, évaluation, adaptation ; - Cette nouvelle politique d'aménagement durable du territoire servirait de cadre d'élaboration des SRADDET pour les régions.

Développer une véritable politique industrielle des territoires	État, collectivités territoriales	2027	- Dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, définir une politique industrielle des territoires, au cœur des politiques d'aménagement du territoire national.
Accompagner spécifiquement le développement des territoires hyper-ruraux	État, préfets, collectivités territoriales	2027	- Dans le cadre d'une stratégie nationale, réfléchir à la création et à la diversification de filières industrielles dans les territoires hyper-ruraux (exemple : filières biosourcées) ; - Réfléchir à une bonification de la dotation de solidarité rurale (DSR) en faveur des territoires hyper-ruraux ; - Renforcer les réciprocity et les solidarités entre territoires métropolitains et territoires hyper-ruraux, par exemple en relançant les contrats de réciprocity.
Relancer les contrats de réciprocity	État, préfets, collectivités territoriales	2027	- Relancer les contrats de réciprocity pour inciter les territoires urbains et ruraux à se doter d'un cadre stratégique afin d'identifier des coopérations, favoriser des synergies et créer des solidarités entre les centralités urbaines et les ruralités.

Axe 2 : Outils et bonnes pratiques			
Encourager la production des statistiques publiques au plus près des territoires ruraux	État, Insee, collectivités territoriales	2027	- Développer les données statistiques nationales au plus près des territoires (EPCI, bassin de vie, commune) afin d'en développer la connaissance ; - Renforcer la diffusion des données statistiques liées aux territoires ruraux auprès des collectivités territoriales ; - Intégrer systématiquement les données statistiques relatives aux espaces ruraux dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques nationales.
Développer et diffuser les bonnes pratiques pour accompagner les territoires ruraux dans l'adaptation aux transitions	État, préfets, collectivités territoriales, associations d'élus	2027	- Création d'un répertoire national des bonnes pratiques de développement durable des territoires ; - Diffuser les exemples inspirants, sur le modèle des « pépites de la ruralité » identifiées dans le cadre du Grand atelier des maires ruraux du Gard pour la transition écologique.
Développer les outils de planification territoriale dans les territoires ruraux (prospective, évaluation, etc.)	État, préfets, collectivités territoriales	À court terme	- Mobiliser l'ingénierie des opérateurs de l'État (Cerema, ANCT, Agence de la transition écologique, Inrae, etc.) autour du préfet pour accompagner les territoires ruraux en matière de planification territoriale et leur permettre de mieux anticiper les changements à venir (climat, énergie, démographie, etc.) et être en mesure de définir des stratégies d'adaptation en fonction des ressources disponibles.

Axe 3 : Financement de l'ingénierie territoriale			
Mettre en place le fonds « 1 % ingénierie »	État, Parlement	Projet de loi de finances pour 2027	- Renforcer le financement de l'ingénierie publique territoriale du développement local et des transitions par la mise en place du fonds « 1% ingénierie », qui serait alimenté en prélevant 1% des enveloppes de financement dédié aux politiques d'investissement (ex. : DETR) ; - Le 1% ingénierie permettrait de financer durablement des postes d'ingénierie territoriale (environ 400) pour couvrir les besoins dans les territoires ruraux.
Rendre éligibles à la DETR les études d'ingénierie, de prospective, de planification, ainsi que l'élaboration des projets de territoire	État, départements	Projet de loi de finances pour 2027	- Réfléchir à l'élargissement du champ d'application de la DETR aux études d'ingénierie, au-delà du seul financement des investissements ; - Le cas échéant, permettre au préfet de déroger au cas par cas en fonction de l'intérêt territorial des projets.

Axe 4 : Simplification et adaptation des normes			
Renforcer le pouvoir de dérogation préfectoral en matière économique et industrielle	État, préfets	À court terme	- Encourager les préfets à davantage utiliser leur pouvoir de dérogation pour faciliter les projets économiques et industriels.
Adapter les normes aux réalités territoriales pour renforcer l'acceptabilité des projets	État, préfets, collectivités territoriales, acteurs privés	2027	- Élargir les missions de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme afin d'en faire une conférence de dialogue dotée d'un périmètre plus vaste* pour mieux associer les acteurs locaux (élus, industriels, syndicats, associations, etc.), qui pourront être saisis pour avis par le préfet sur tout projet d'adaptation des normes au niveau local, afin de renforcer l'acceptabilité des projets économiques et industriels. <i>* Proposition de loi n°493 (2024-2025) de Rémy Pointereau et Guylène Pantel</i>
Renforcer l'efficacité des schémas stratégiques de planification (SRADDET, SRDEII, SCOT, etc.) pour les territoires ruraux	État, préfets, régions, EPCI	Dès que possible	- Évaluer l'efficacité réelle des schémas stratégiques de planification (SRADDET, SRDEII, SCOT, etc.) ; - Consolider la place des territoires ruraux dans ces schémas stratégiques pour en faire de véritables leviers des transitions économiques, industrielles, sociales, culturelles ; - Renforcer l'articulation des schémas stratégiques régionaux entre le niveau national (stratégies et priorités définies par l'État) et le niveau local (développement des initiatives locales).

Axe 5 : Accompagnement des politiques de transition dans les territoires ruraux			
Faire des chambres consulaires des acteurs de la transition en lien avec les territoires ruraux	État, Parlement	2027	- Réorienter l'action des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers) vers l'accompagnement des porteurs de projets dans les territoires ruraux, en particulier en matière de décarbonation, de transition énergétique, de développement de filières industrielles, de portage immobilier, etc.
Améliorer l'identification et la gestion du foncier économique et industriel	État, Parlement	2027	- Renforcer et consolider la connaissance du foncier économique et industriel au niveau local (loi climat et résilience), régional (observatoires) et national (dispositif France Foncier +) ; - Retrouver la maîtrise publique du foncier en ayant recours aux outils juridiques adaptés (préemption, bail emphytéotique, bail à construire, portage par un établissement public foncier, etc.) ; - Renforcer le recyclage des friches ; - Expérimenter des mécanismes de compensation foncière inter-régionaux pour ajuster les ressources et les besoins entre bassins de vie.
Consolider l'évolution à la hausse de la contribution des communes rurales à la transition écologique	État	Projet de loi de finances pour 2027	- Renforcer la dotation d'aménités rurales, par laquelle l'État soutient financièrement les communes rurales qui contribuent à la préservation de la biodiversité, à la protection des aires naturelles protégées, au stockage du carbone et permettent ainsi l'amélioration de la qualité de vie et l'attractivité des territoires ruraux.

Soutenir les acteurs associatifs contribuant aux politiques de transition dans les territoires ruraux	État, collectivités territoriales	Court terme	- Soutenir les acteurs associatifs (associations citoyennes, associations d'élus, économie sociale et solidaire, etc.) qui œuvrent pour le développement et la valorisation des territoires ruraux (culture, éducation, solidarité, santé, etc.), en particulier auprès de publics cibles tels que les jeunes ; - Intégrer ces acteurs associatifs dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'aménagement durable des territoires ruraux.
Axe 6 : Formation et éducation			
Systématiser la formation des élus locaux aux stratégies et outils de développement durable des territoires ruraux	État, régions, universités, collectivités territoriales, associations d'élus, CNFPT	Court terme	- Développer des filières de formation diplômante pour les élus locaux en lien avec les universités, sur le modèle du diplôme universitaire en gestion des communes rurales créé par l'Université de Nîmes ; - Développer des modules de formation en matière de transition écologique, de développement économique et industriel, de stratégies de coopération territoriale, de planification et de prospective territoriale.
Généraliser le dispositif des Territoires éducatifs ruraux à l'ensemble des territoires ruraux	État, Parlement	Projet de loi de finances pour 2027	- Généraliser à l'ensemble des territoires ruraux le dispositif des Territoires éducatifs ruraux pour pallier le manque de réponses et de solutions éducatives dans des territoires peu denses, en renforçant l'action coordonnée des acteurs éducatifs, sociaux, de santé, culturels et sportifs présents sur un même bassin de vie.

AVANT-PROPOS : POUR UNE APPROCHE INCLUSIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES RURAUX

Souvent perçus comme en déclin, périphériques ou dépendants des dynamiques métropolitaines, les territoires ruraux apparaissent de plus en plus comme des espaces à même de répondre aux **enjeux du XXI^e siècle** : adaptation au changement climatique, transition écologique et énergétique, production alimentaire, (ré)industrialisation, cohésion sociale, culture.

Représentant **88 % des communes françaises** et **33 % de la population**, les territoires ruraux concentrent des ressources essentielles à la production alimentaire, industrielle et énergétique du pays. Pourtant, ils demeurent confrontés à des **fragilités persistantes** : déficit d'ingénierie, accès inégal aux services publics, vulnérabilité énergétique, difficultés liées à la mobilité et aux transports, faiblesse de l'investissement et parfois sentiment d'abandon.

Dans le même temps, les ruralités apparaissent comme des **espaces d'innovation et de solutions** : disponibilité foncière, ancrage industriel, potentiel de décarbonation, développement de filières biosourcées, nouvelles attentes résidentielles et aspiration à une meilleure qualité de vie.

Les collectivités territoriales sont ainsi placées au cœur d'une équation complexe : **comment concilier les impératifs de transition écologique avec les exigences de développement économique, social et culturel ?**

Plusieurs problématiques se posent :

- comment faire des ruralités des acteurs clés de la transition écologique et de la (ré)industrialisation ?
- quels outils de gouvernance, d'ingénierie, de gestion de projets et de financement, les collectivités territoriales doivent-elles mobiliser ?
- comment articuler planification nationale, initiatives locales et coopération entre les territoires ?
- comment éviter que les transitions ne renforcent les fractures entre métropoles et territoires ruraux ?
- quelle nouvelle politique d'aménagement du territoire doit être pensée à l'aune des transitions ?

Les collectivités territoriales jouent et peuvent jouer un rôle déterminant pour structurer une nouvelle économie territoriale durable, inclusive – au sens d'une approche qui prend en compte tous les territoires ruraux, quelles que soient leurs situations ou spécificités – fondée sur la coopération, l'innovation, l'ancrage local et la transition écologique.

Pour mener à bien leur mission d'information, les rapporteurs, Laurent Burgoa, Franck Montaugé et Ghislaine Senée, ont conduit **15 auditions** d'experts et d'association d'élus locaux. Un **colloque** a été organisé au Sénat le 9 octobre 2025 sur le thème des ruralités et des transitions, réunissant 9 intervenants et 53 participants, ainsi qu'un « *regards croisés* » sur le thème de la mobilité dans les territoires avec la participation du CNRS¹ et du Cerema². Enfin, une **consultation en ligne** des élus locaux sur la plateforme dédiée du Sénat a permis à 2 372 répondants de faire remonter du terrain constats, réussites, points de blocage et solutions concrètes.

À partir de ces échanges et réflexions, les rapporteurs ont formulé 18 recommandations autour de 6 axes, à l'attention des collectivités, dans le but de promouvoir une **approche inclusive du développement durable des territoires ruraux**.

I. LES TERRITOIRES RURAUX, DES ESPACES EN MUTATION À LA FOIS STRATÉGIQUES ET VULNÉRABLES

A. LES RURALITÉS FRANÇAISES : DES TERRITOIRES HÉTÉROGÈNES, INÉGALEMENT ARMÉS FACE AUX MUTATIONS EN COURS ET À VENIR

1. Des espaces hétérogènes

Dans son étude de 2021 intitulée *La France et ses territoires*³, qui doit faire l'objet d'une mise à jour en 2026, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) souligne que les territoires ruraux représentent **88 % des communes** françaises et **33 % de la population** (contre 28% en moyenne en Europe). La France apparaît, avec la Pologne, comme l'un des pays européens les plus ruraux en termes de part de la population vivant dans un territoire rural.

88%

Pourcentage de communes rurales en France

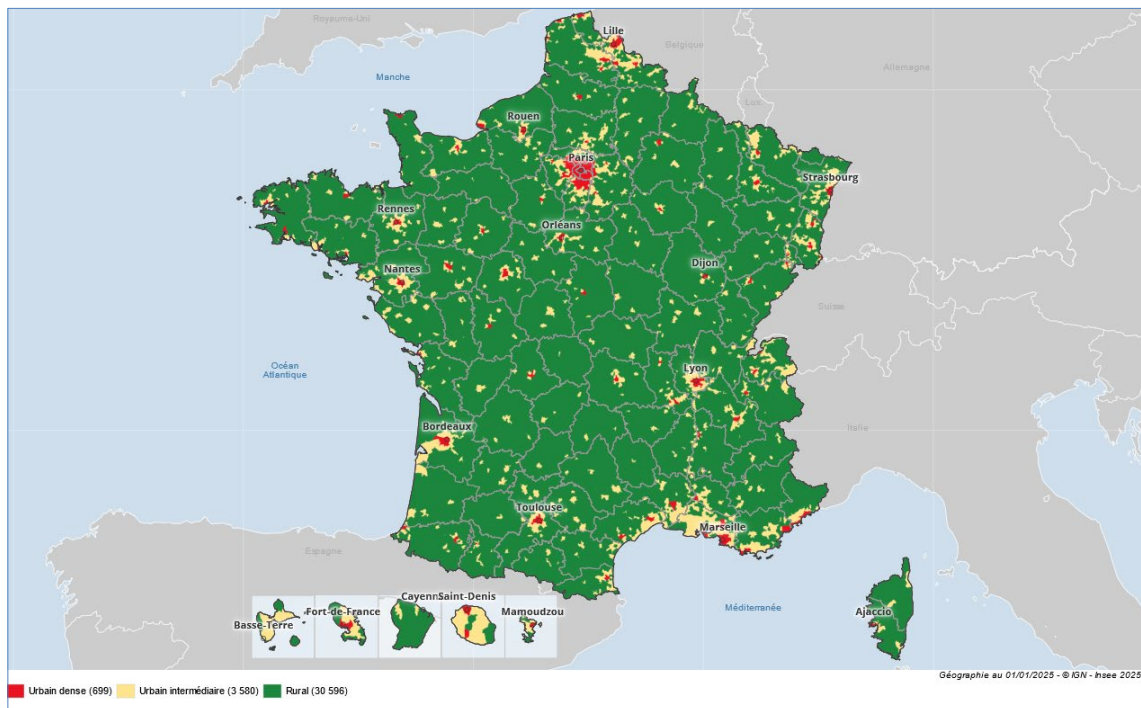
Source : Insee

Pour caractériser les ruralités, l'Insee s'appuie depuis 2020 sur le critère de la **densité de population** des communes (nombre d'habitants par kilomètre carré). Deux grilles de lecture sont possibles. Une première à **trois niveaux : urbain dense, urbain intermédiaire, rural**.

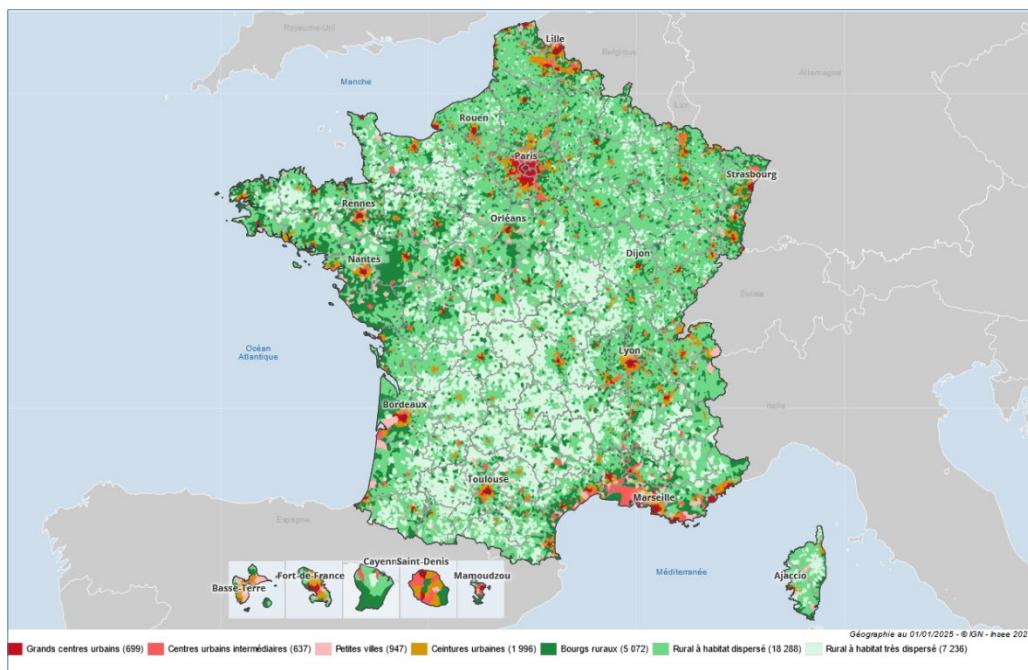
¹ Centre national de la recherche scientifique.

² Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/5040030/FET2021.pdf>



Cette grille fait toutefois apparaître comme ruraux la majorité des départements, sans rendre compte des **nombreuses disparités** en leur sein. Une seconde à **sept niveaux** : **grands centres urbains**, **centres urbains intermédiaires**, **petites villes**, **ceintures urbaines**, **bourgs ruraux**, **rural à habitat dispersé**, **rural à habitat très dispersé**.



La grille à sept niveaux apporte plus de finesse, mais ne suffit pas, à elle seule, à rendre compte de **l'hétérogénéité de l'espace rural**. Il est nécessaire de croiser l'approche par la densité de population avec une approche par le zonage du territoire national en **aires d'attraction des villes**.

La prise en compte de l'influence des espaces urbains sur les territoires ruraux permet une granularité plus fine des ruralités françaises, qui peuvent être classées selon la typologie suivante : **rural non périurbain, rural périurbain, urbain intermédiaire, urbain dense.**

2. Des espaces en mutation

Les territoires ruraux font l'objet de plusieurs dynamiques dans le contexte des transitions démographique, économique, industrielle, climatique, énergétique, sociale et culturelle. Ils sont en mutation. Pour autant, il convient d'éviter certains lieux communs – déprise démographique, déclin industriel, pauvreté, etc. – et prendre en compte la diversité et l'hétérogénéité des espaces ruraux.

Parmi les principales dynamiques en cours dans les ruralités, on peut noter :

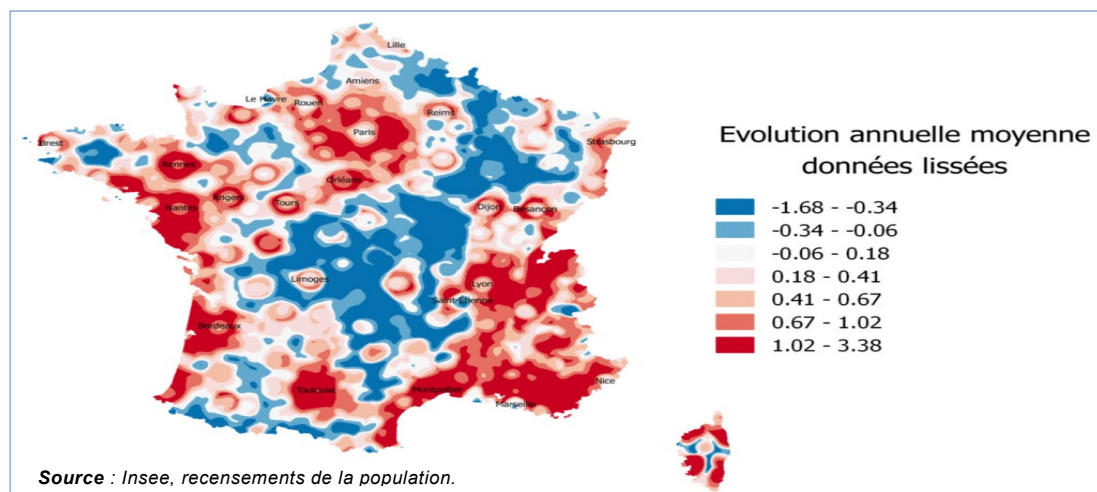
a) Une déprise démographique plus marquée dans le rural non périurbain

Selon l'Insee, entre 2017 et 2022, la population a augmenté 2,5 fois plus rapidement en moyenne dans l'espace urbain (+0,5 % par an) que dans l'espace rural dans son ensemble (+0,2 % par an).

Toutefois, considérer l'espace rural comme peu attractif et en déprise démographique est un lieu commun. En effet, l'espace rural périurbain est très dynamique, même si l'on note un ralentissement de la croissance (+0,4 % par an sur 2017-2022 après +0,6 % par an sur 2012-2017).

En revanche, une baisse de la population est constatée dans le rural non périurbain (-0,1 % par an), signe d'une **déprise démographique** et d'un **déficit d'attractivité**.

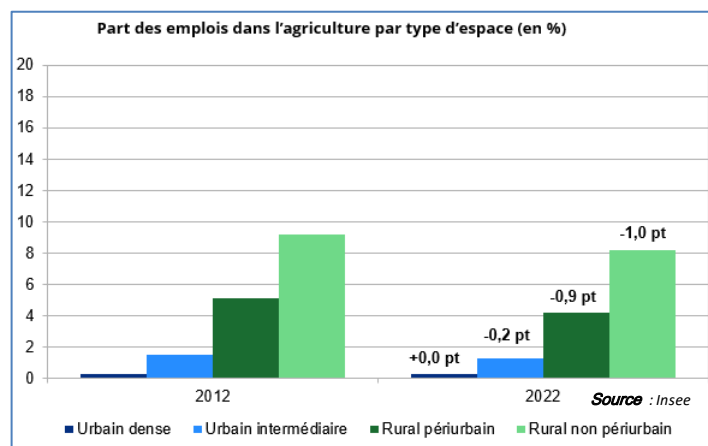
La tendance se vérifie sur le temps long. La carte suivante donne à voir l'évolution annuelle moyenne de la population entre 1975 et 2017. Elle fait clairement apparaître les territoires attractifs (en rouge) et ceux en déprise démographique (en bleu).



b) Des espaces agricoles et industriels en déclin relatif

Contrairement à une idée reçue, les ruralités ne se réduisent pas seulement à l'agriculture : ils concentrent également une part importante de **l'emploi industriel**.

Les ruralités concentrent évidemment **l'emploi agricole**, qui représentait 7% de la population active en 2012 et seulement 6% en 2022. La diminution de la part des emplois agricoles depuis 10 ans a davantage concerné le rural (-1,0 point) que l'urbain (-0,1 point).

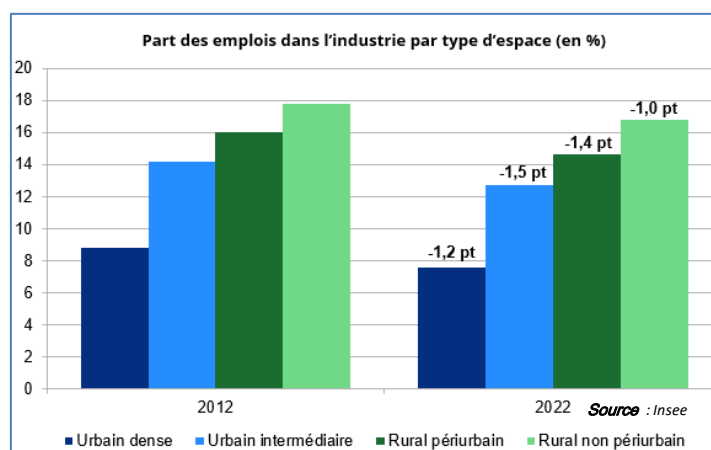


Mais les territoires ruraux sont également des **territoires industriels**. La **part de l'emploi industriel** y est significative. Selon Eurostats, les ruralités accueillent **un tiers de l'emploi industriel**, soit près d'un million d'emplois. De plus, **1 emploi sur 4** dans le rural est un emploi industriel. La part de l'emploi industriel dans les territoires ruraux y est plus forte qu'ailleurs. Et si la baisse de la part des emplois industriels est de -1,3 points dans l'urbain et dans le rural, cette baisse est plus forte dans l'urbain intermédiaire que dans le rural périurbain.

33,4%

Proportion de l'emploi industriel dans le rural

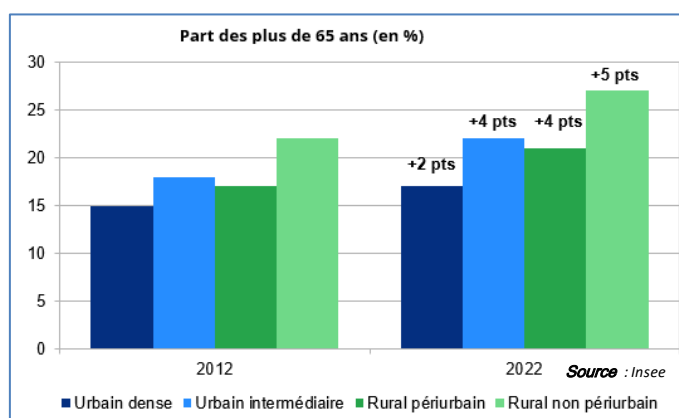
Source : Eurostats, 2021



c) Le vieillissement démographique se concentre dans le rural non périurbain

En 2022, la **part des seniors** – 65 ans ou plus – est plus importante dans le rural non périurbain (27%) que dans le rural périurbain (21%), l'urbain intermédiaire (22%) ou l'urbain dense (17%).

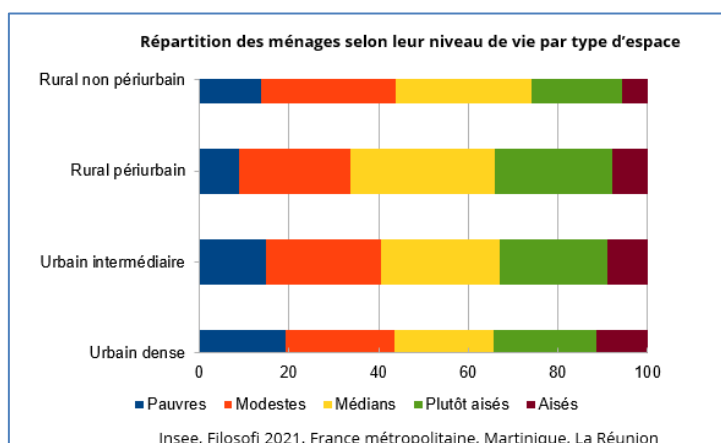
Si la part des seniors augmente davantage dans le rural non périurbain entre 2012 et 2022, celle des seniors dans les espaces ruraux périurbains et celle des seniors dans les espaces urbains sont semblables, indice de l'attractivité et du dynamisme de ces espaces ruraux, où des familles et des jeunes s'installent.



d) Des espaces ruraux qui ne sont pas forcément plus pauvres

Les niveaux de vie sont moins élevés dans le rural non périurbain. La **part des ménages pauvres** augmente de 8,9% dans le rural périurbain à 13,8% dans le rural non périurbain. Le **revenu médian** est également plus faible dans les espaces ruraux non périurbains : en 2021, la moitié des individus ont un niveau de vie inférieur à 21 870 € par an pour le rural non périurbain contre 23 970 € par an dans le rural périurbain.

En revanche, les **disparités de revenus** sont plus faibles dans le rural que dans l'urbain : en 2021, dans le rural non périurbain, les 10 % les plus aisés ont un niveau de vie 2,9 fois plus élevé que les 10 % les plus modestes (contre 4,0 fois dans l'urbain). De plus, les inégalités de richesse sont moins marquées entre les espaces ruraux périurbains et les espaces urbains. On note même que les écarts et inégalités de revenus entre les ménages sont moins importants dans le rural périurbain que dans l'urbain.



e) La vulnérabilité énergétique des ménages est liée à la densité des territoires

La **vulnérabilité énergétique** qualifie les ménages qui consacrent une fraction importante de leur budget à la couverture de leurs dépenses énergétiques, en premier lieu le chauffage.

En 2021, 17,4 % des ménages sont considérés **en situation de vulnérabilité énergétique** liée au logement (soit 5 millions de ménages).

Le **taux de vulnérabilité énergétique** des ménages est plus important dans le rural non périurbain (31,7 %, soit près d'un ménage sur trois) que dans les territoires ruraux périurbains (20,7%). Cela s'explique notamment par les **disparités de revenus**, mais aussi par un parc résidentiel organisé autour de **l'habitat individuel**, avec un **recours au fioul** encore fréquent.

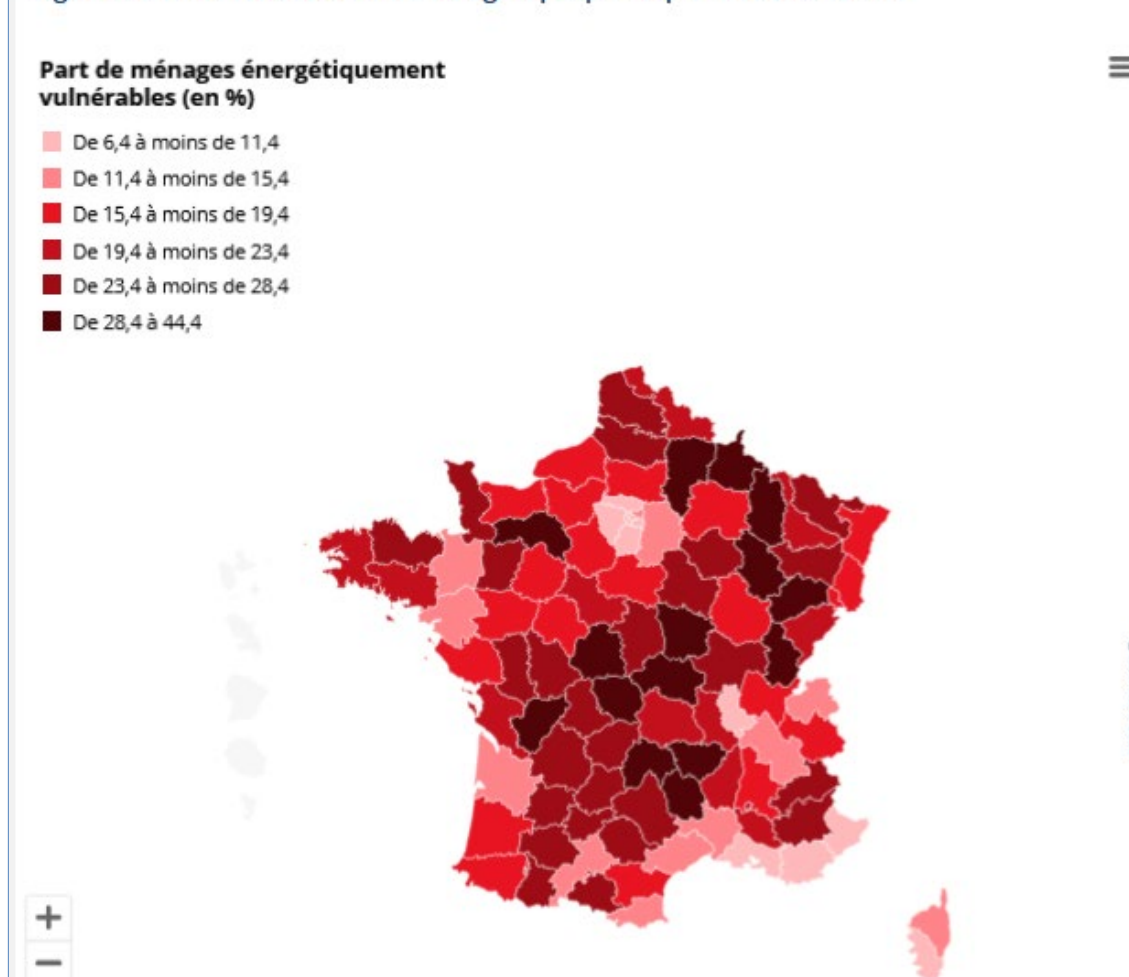
31,7%

Taux de vulnérabilité
énergétique des ménages
dans le rural non périurbain

Source : Insee

En outre, les espaces ruraux non périurbains comptent de nombreuses **zones de montagne ou de moyenne montagne** qui sont davantage concernées par les difficultés climatiques liées au chauffage.

Figure 1 – Taux de vulnérabilité énergétique par département en 2021

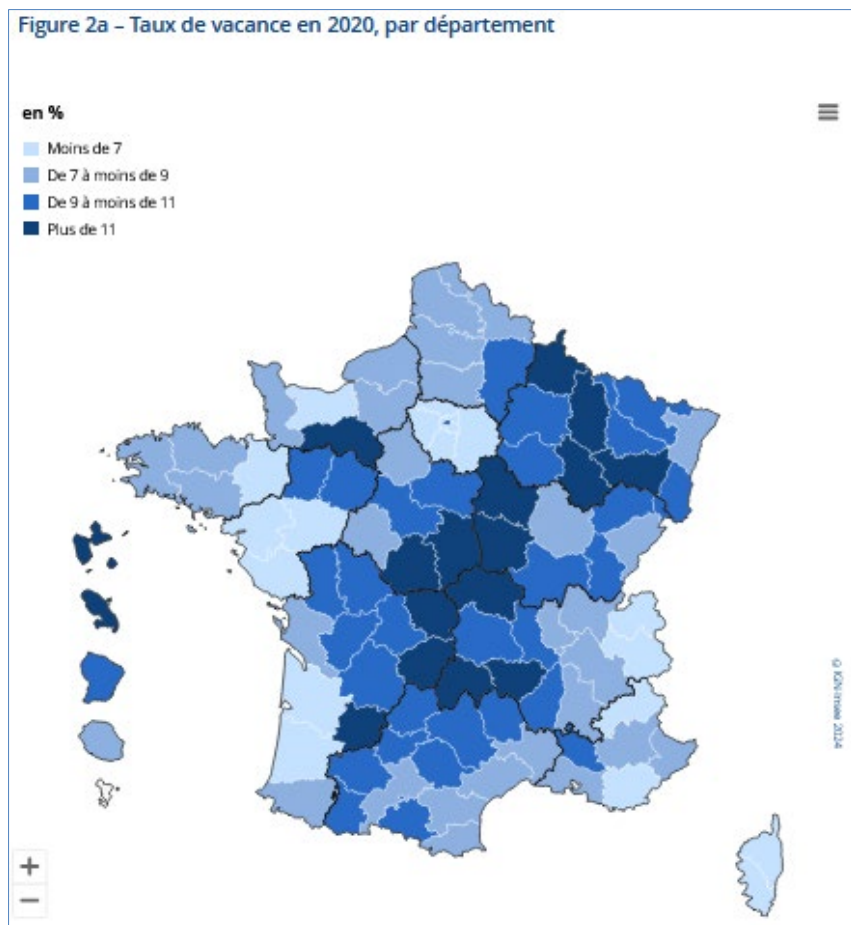


f) Un taux de vacance de logements plus marqué dans le rural non périurbain

L’Insee chiffre à 3,1 millions le nombre de **logements vacants** en 2023 (soit 8,2 % du parc total de logement en France, hors Mayotte).

Les départements ruraux de France métropolitaine situés le long de la diagonale des faibles densités sont particulièrement touchés par la vacance de logements en 2020 et l’étaient déjà en 2009.

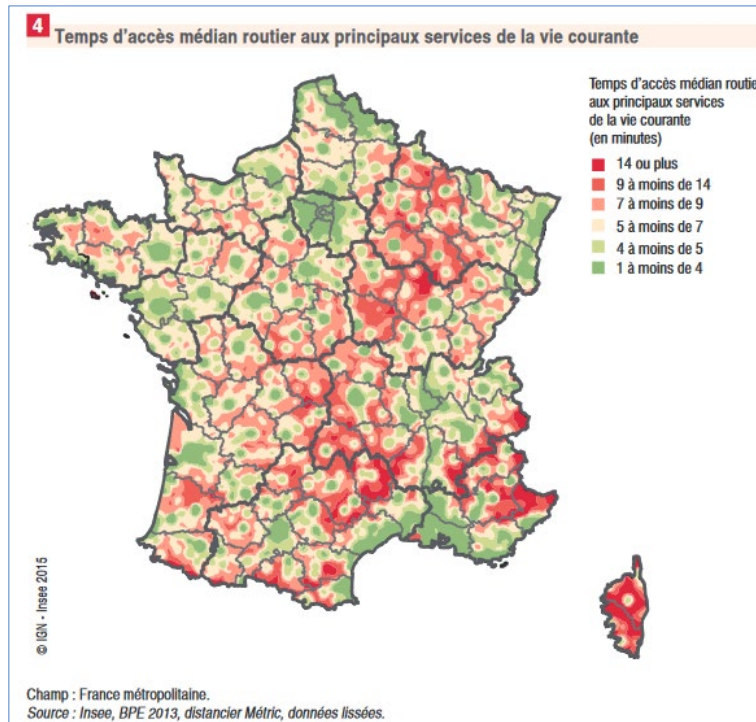
La part de logements vacants est toutefois **plus faible dans les zones périurbaines**



g) Une moindre accessibilité aux services

Pour mesurer l'**accessibilité aux services dans les territoires**, l’Insee a élaboré les notions d’accès au **panier de la vie courante** (bureau de poste, boulangerie, station-service, école, médecin omnipraticien, infirmier, praticien, salle ou terrain multisports, etc.) et au **panier famille** (maternité, sage-femme, garde d’enfants d’âge préscolaire, orthophoniste, cinéma, urgences, spécialiste en pédiatrie, collège, lycée, école, bassin de natation, tennis, athlétisme, etc.).

Le temps d'accès médian au **panier de la vie courante** augmente fortement en fonction de la densité de population des territoires : **il double** dans les territoires peu denses (6 minutes) et **fait plus que tripler** dans les communes très peu denses (10 minutes).



Le temps d'accès au **panier famille** est encore plus sensible aux variations de densité de population : la majorité de la population des communes périurbaines denses peut accéder aux équipements **en moins de 5 minutes** alors que le temps d'accès médian atteint **25 minutes** dans les communes très peu denses.

25min

Temps d'accès aux services essentiels dans les communes très peu denses

Source : Insee

On le voit, les espaces ruraux sont traversés **de manière différenciée** par de nombreuses dynamiques liées aux transitions en cours. Pour en mesurer précisément les effets sur les territoires et les populations, il convient d'observer ces dynamiques **avec la bonne granularité**, au risque sinon de poser de mauvais diagnostics ou de tomber dans les lieux communs.

Pour cette raison, les rapporteurs souhaitent recommander de **renforcer la déclinaison territoriale des statistiques nationales**. Il conviendrait en effet de veiller à développer les données statistiques nationales **au plus près des territoires**, c'est-à-dire non seulement à l'échelle des régions et des départements, mais aussi à l'échelle des bassins de vie, des EPCI, des communes. Les nombreuses données statistiques territoriales élaborées par l'Insee mériteraient d'être davantage diffusées auprès des collectivités territoriales, en particulier dans les territoires ruraux, pour alimenter leurs travaux de diagnostic territorial, de prospective, de planification et d'évaluation. Plus généralement, il conviendrait d'intégrer systématiquement les données statistiques relatives aux espaces ruraux dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques nationales.

L'enjeu est de pouvoir **adapter les politiques publiques à la réalité des territoires ruraux pour que les transitions en cours et à venir n'accroissent pas les fractures territoriales entre l'urbain et le rural**.



Recommandation : encourager la production des statistiques publiques au plus près des territoires ruraux

- Développer les données statistiques nationales au plus près des territoires (EPCI, bassin de vie, commune) afin d'en développer la connaissance ;
- Renforcer la diffusion des données statistiques liées aux territoires auprès des collectivités territoriales ;
- Intégrer systématiquement les données statistiques relatives aux espaces ruraux dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques nationales.

B. LES TERRITOIRES RURAUX, AU CŒUR DES TRANSITIONS

1. Vers un changement de perception des ruralités

Comme le souligne l'enquête *Paroles de campagne – Réalités et imaginaires de la ruralité française* (2025)¹, les représentations de la ruralité ont longtemps souffert des **clichés**, contribuant à **l'invisibilisation des ruraux**. Les ruralités sont souvent associées, dans l'imaginaire collectif, à une France « agricole, conservatrice et figée », contribuant à alimenter le **clivage entre les villes et les campagnes** et le **sentiment de relégation des ruraux**, avec pour conséquence politique la **montée des extrêmes**. Au-delà des clichés, les territoires ruraux apparaissent désormais comme **porteurs de solutions** pour accompagner de façon durable les transitions.

2. Les ruralités, un « modèle à investir » pour accompagner les transitions

Au-delà de leur image parfois écornée, les territoires représentent désormais un « **modèle à investir** » pour adapter les territoires aux transitions climatique, énergétique, économique, démocratique, sociale et culturelle. L'enquête *Paroles de campagne* souligne la capacité de résilience des ruralités françaises :



Loin d'être un héritage du passé, la ruralité devient, pour une majorité de Français, **un modèle à investir**. Dans un monde confronté à la nécessité de relocaliser et de renforcer l'autonomie alimentaire et énergétique, mais aussi dans une période de profonde crise démocratique, **la vie rurale incarne des solutions concrètes**. Ce que les ruraux ont souvent appris à faire par contrainte, faire avec moins, coopérer localement, bricoler des réponses devient une source d'inspiration. 81 % des Français estiment qu'on devrait davantage s'inspirer de ce qui se passe dans les zones rurales pour résoudre les problèmes à l'échelle nationale.

Pour les ruraux comme pour les urbains, investir le modèle rural, c'est donner à la France les moyens d'**un avenir plus résilient, plus équilibré, plus humain**. C'est un investissement nécessaire non seulement pour la ruralité, mais pour le pays tout entier.

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

¹ https://www.destincommun.fr/media/t0lneqdh/paroles-de-campagne-juin-2025_web.pdf. Enquête menée par Tristan Guerra, Clémentine Guilbaud Demaison, Raphaël Llorca, Laurent de Nervaux. Associations partenaires : Destin commun, Bouge ton coq, Insite, Rura.

3. Les atouts des territoires ruraux pour accompagner les transitions dans le cadre d'un développement durable

Pour permettre l'adaptation des territoires et des populations aux transitions, les ruralités disposent de **ressources et d'atouts** : ressources naturelles, puits de carbone, biodiversité, alimentation en circuits courts, disponibilité du foncier, ancrage industriel, qualité de vie réelle ou potentielle.

Ces ressources et atouts permettent aux ruralités de promouvoir un **modèle de développement durable des territoires** : production d'énergies renouvelables, décarbonation, agroécologie, économie circulaire, développement de filières biosourcées, création ou relocalisation d'emplois industriels – la notion d'industrie englobant la quasi-totalité des biens manufacturés et des services.

Les territoires ruraux doivent toutefois **concilier des logiques qui peuvent apparaître contradictoires** : (ré)industrialiser des territoires ruraux implique l'acceptabilité de ces projets industriels ; développer une zone d'activité économique en ruralité nécessite de disposer de réserves foncières compatibles avec les exigences du zéro artificialisation nette (ZAN).

Pour assurer un développement durable des territoires ruraux, ces arbitrages doivent être opérés dans le cadre d'une **stratégie globale d'aménagement du territoire**, définie dans le cadre d'instances de gouvernance associant l'ensemble des acteurs concernés.

4. Le développement durable des territoires ruraux nécessite une transformation des modèles productifs et agricoles

Les ruralités permettent ainsi de penser une économie « *humano-centrée* »¹ et non plus seulement tournée vers la compétitivité et l'attractivité du territoire.

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



Bonne pratique : le projet alimentaire territorial (PAT) des Yvelines

Le département des Yvelines est un territoire hétérogène, à la frontière entre l'urbain et le rural, très dense au nord-est, mais qui compte 138 communes rurales à l'ouest et au sud, soit plus de 50 % des communes du département.

¹ « Vers une économie humano-centrée », Pierre Veltz, 2026.

Les enjeux agricoles et alimentaires y sont très importants, avec la **nécessité d'articuler les espaces agricoles, qui produisent, et les espaces urbains, qui consomment**. On parle d'ailleurs souvent des Yvelines comme d'un territoire « *agriurbain* », sur lequel les enjeux de transitions sont forts, tel que le projet alimentaire territorial (PAT) de la Plaine aux Plateaux, qui s'étend du plateau de Saclay à la plaine de Versailles.

Il s'agit d'un périmètre créé en 2014 et défini en lien avec le ministère de l'Agriculture et de l'alimentation. C'est le premier PAT créé en Île-de-France. Il est coordonné par l'association Terre et cité et recouvre 200 000 hectares de surface agricole utile et près de 200 fermes, tout en concernant près de 900 000 personnes.

Le PAT regroupe des collectivités territoriales, des associations, des agriculteurs, des entreprises, des particuliers, qui coconstruisent une **démarche de relocalisation d'une agriculture de proximité et d'une alimentation saine dans les territoires**.

Le PAT est labellisé par l'État et permet d'obtenir de financements pour une trentaine de projets. 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.

Avec sa **gouvernance démocratique et multi-partenariale**, qui met au cœur de son projet la **résilience alimentaire, mais aussi sociale du territoire**, tout en préservant le patrimoine agricole yvelinois, le PAT de la Plaine aux Plateaux démontre la capacité des territoires ruraux à conduire les transitions.

C. LES LIMITES DES POLITIQUES ACTUELLES ET LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU MODÈLE D'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

1. Dépasser la logique exclusivement métropolitaine de l'aménagement du territoire et du développement économique

Les stratégies d'aménagement du territoire et de développement économique en France ont traditionnellement reposé sur le modèle dit CAME pour Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence. Comme le précisait en 2025 un rapport du Sénat sur la nouvelle donne de l'ingénierie du développement économique¹ : « Selon ce modèle, la réussite économique d'un territoire dépend de sa capacité à s'insérer dans la mondialisation et à répondre aux

¹ Rapport d'information n° 660 (2024-2025), déposé le 27 mai 2025, par Daniel Guéret, Sonia de la Provôté, Jean-Jacques Lozach, Céline Brulin : [r24-6601.pdf](#)

exigences de compétitivité, d'innovation et d'excellence. Seules les métropoles seraient en mesure de relever ce défi, au détriment des territoires moins bien dotés ».

La logique exclusivement métropolitaine d'aménagement du territoire et de développement économique, qui permet une concentration des ressources et des moyens dans les pôles urbains, ne répond pas aux exigences d'assurer la résilience des territoires à l'ère du changement climatique.

Il convient de reconnaître et **valoriser l'apport stratégique réel et potentiel des ruralités.**

2. Renouer avec une vision nationale d'aménagement du territoire articulée aux initiatives locales

Avec l'approfondissement de la décentralisation et la montée en compétences des collectivités territoriales en **matière d'aménagement, d'urbanisme et de développement économique**, l'État s'est **progressivement désengagé en matière de stratégie d'aménagement du territoire national**, aux dépens des territoires ruraux les plus éloignés des zones d'influence métropolitaines. Par exemple, l'État a engagé un mouvement de repli de son ingénierie à partir des années 2000 : d'abord avec la reconfiguration de la Datar en 2005¹, puis avec la suppression de l'Atesat (assistance technique fournie par les services de l'État pour des raisons de solidarités et d'aménagement du territoire) en 2015.

L'État s'est ainsi repositionné en **financeur et en facilitateur de projets**. En privilégiant une **logique d'appels à projets** et de **contractualisation**, il a progressivement abandonné ses prérogatives de planification stratégique du développement des territoires.

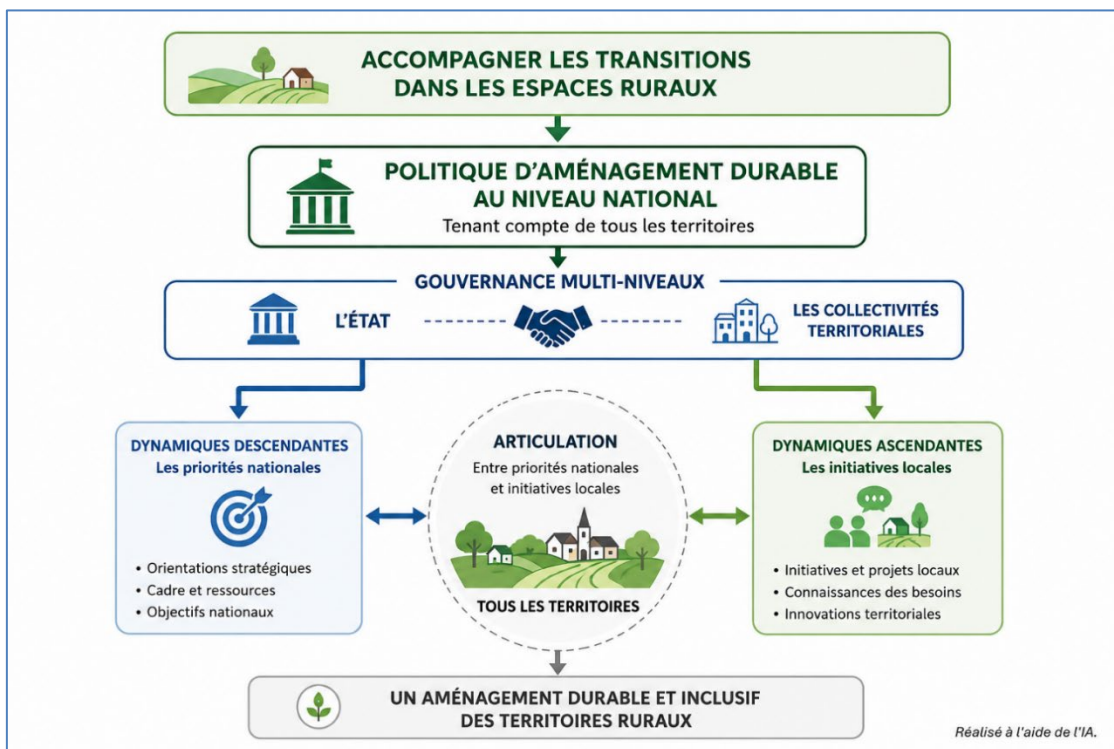
Il ressort des auditions la nécessité de renouer avec une vision nationale d'aménagement du territoire articulée aux initiatives locales :

¹ La délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), créée en 1963, devenue la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact) en 2005, puis la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) en 2009, remplacée par le commissariat à l'égalité des territoires (CGET) en 2014, fondu dans l'ANCT en 2020. Historiquement centrées sur la prospective, la planification stratégique et l'aménagement du territoire, les missions de la DATAR ont été progressivement élargies (attractivité, compétitivité, cohésion entre les territoires, etc.), mais la logique de rationalisation des services et de mutualisation des moyens ne lui a plus permis d'assurer « un développement équilibré du territoire » ([rapport d'information du Sénat n°565 \(2016-2017\)](#) fait par Hervé MAUREY et Jean-Louis de NICOLAY).

“ 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 à horizon 50 ans.

Source : extraits 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.





Recommandation : définir au plan national une politique d'aménagement durable concernant tous les territoires

- Définir une politique d'aménagement durable du territoire national dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux État-collectivités territoriales reposant sur des dynamiques ascendantes (*bottom-up*) et descendantes (*top-down*) ;
- Clarifier les responsabilités des acteurs pour éviter les doublons et chevauchements de compétences et identifier des mutualisations ;
- Évaluer la performance des opérateurs qui interviennent en matière de développement économique pour permettre une meilleure coordination de leurs actions et concentrer les efforts sur les dispositifs les plus efficaces ;
- Sur la méthode, il serait judicieux de s'inspirer du modèle de gouvernance du programme Territoires d'industrie pour structurer les politiques d'aménagement du territoire en milieu rural : co-construction de projets par les acteurs du territoire (exemple du binôme élu local-industriel), gouvernance multi-niveaux (État, régions, départements, SCOT, EPCI, communes, etc.), prospective, planification, ingénierie renforcée, ciblage des financements, pragmatisme, opérationnalité, évaluation, adaptation ;
- Cette nouvelle politique d'aménagement durable du territoire servirait de cadre d'élaboration des SRADDET pour les régions.

3. Les limites des outils de planification et de contractualisation de l'aménagement du territoire

Les stratégies d'aménagement du territoire reposent aujourd'hui sur les **outils de planification** (schémas, plans) des collectivités territoriales et une **logique de contractualisation** entre l'État et les territoires, mais qui ont leurs limites.

a) Les limites des outils de planification : l'exemple du SRADDET

Par exemple, les régions se sont vues confier **l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** et d'un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation (SRDEII)** (*voir encadrés ci-dessous*). Elles sont aussi chargées des démarches de type **conférence des parties (COP)**.



Focus : les SradDET

Dans sa version issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi Notre, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) **renforce le rôle stratégique des régions dans la planification territoriale**. Il fixe à l'échelle régionale les objectifs d'équilibre entre les territoires, d'implantation des infrastructures, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion de l'espace, d'intermodalité et de transports, d'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de gestion des déchets.

Ces objectifs **s'imposent aux documents locaux d'urbanismes** (SCoT, PLU, cartes communales, plans de déplacements urbains, PCAET, etc.), qui **doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET**.

Le SRADDET est voté par délibération du conseil régional, puis fait l'objet de procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique avant d'être arrêté par le préfet de région. Il résulte d'une concertation avec l'État, les principales collectivités, leurs groupements et les chambres consulaires.



Focus : les Srdeii

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) est un document qui fixe les grandes orientations stratégiques des régions en matière économique. Il est fixé en concertation avec les collectivités territoriales, y compris les métropoles¹ et les EPCI, ainsi que leurs groupements et les chambres consulaires, conformément à la loi Notre du 7 août 2025.

Le SRDEII fixe les orientations régionales en ce qui concerne :

- les aides aux entreprises, le soutien à l'internationalisation et les aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises ;
- l'attractivité du territoire régional ;
- le développement de l'économie sociale et solidaire ;
- le développement de l'économie circulaire, notamment en matière d'écologie industrielle et territoriale.

¹ L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales.

Il s'impose à toutes les collectivités territoriales et les métropoles, sauf exception. Il peut intégrer un volet transfrontalier élaboré avec les États limitrophes ainsi que les collectivités concernées, mais également un volet sur les orientations en matière d'aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières.

Les régions jouent donc désormais un rôle de prescription en matière d'aménagement du territoire, comme le législateur l'a souhaité. Pour autant, il ressort des auditions que **les SRADDET et les SRDEII sont des documents méconnus voir inconnus des élus ruraux**. Par exemple, les élus qui ont pu citer les SRADDET perçoivent l'intérêt de la démarche, mais n'en voient pas l'utilité concrète pour leur territoire :

“

Sraddet.

*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***

Source : extraits d'audition

Les auditions ont aussi mis en avant le **caractère très formel des schémas comme le Sraddet ou le Srdeii** (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation), qui ne jouent pas le rôle d'outils opérationnels d'aménagement, alors que c'était le sens et l'utilité que le législateur leur avait donnés, ils sont vidés ainsi de leur portée :

“

Ce qui manque, c'est que les Sraddet soient de véritables documents prospectifs et stratégiques. Les Sraddet de première génération ont été construits dans l'urgence, notamment pour les nouvelles régions, par l'assemblage des documents stratégiques déjà existants, avec des feuilles de route lourdes à construire. Mais il n'y a pas vraiment eu de travail de prospective pour construire les Sraddet.

Source : extraits d'audition

Les rapporteurs recommandent de renforcer l'efficacité des schémas stratégiques de planification (SRADDET, SRDEII, SCOT, etc.) pour les territoires ruraux.



Recommandation : renforcer l'efficacité des schémas stratégiques de planification (SRADDET, SRDEII, SCOT, etc.) pour les territoires ruraux

- Évaluer l'efficacité réelle des schémas stratégiques de planification tels que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internalisation (SRDEII), des schémas de cohérence territoriale (SCOT), etc. ;
- Consolider la place des territoires ruraux dans ces schémas stratégiques pour en faire de véritables leviers des transitions économiques, industrielles, sociales et culturelles ;
- Renforcer l'articulation des schémas stratégiques régionaux entre le niveau national (stratégies et priorités définies par l'État) et le niveau local (développement des initiatives locales).

b) Les limites des outils de contractualisation : l'exemple des contrats de réciprocité

Les politiques d'aménagement du territoire sont aujourd'hui davantage contractualisées entre l'État et les collectivités territoriales, mais aussi entre collectivités territoriales.

On distingue différentes strates de contrats visant les territoires ruraux, par exemple : les **contrats de réciprocité** (2015), les **contrats de ruralité** (2016), progressivement remplacés par les **contrats de relance et de transition écologique** (2020) rebaptisés **contrats pour la réussite de la transition écologique** (CRTE) en 2023, ou encore les **contrats de territoire**. Si ces contrats ont été créés à partir des années 2010, ils répondent à des logiques différentes (horizontale ou verticale), ne mobilisent pas les mêmes acteurs (État, régions, départements, intercommunalités, pôles d'équilibre territorial et rural, etc.), ne bénéficient pas des mêmes financements (DSIL, DETR, FNADT, CPER, etc.) et n'ont pas la même portée (expérimentation, à la carte, généralisation, etc.) comme le précise le tableau suivant :

Tableau 1 - Contrats visant les territoires ruraux

	Contrats de réciprocité	Contrats de ruralité	Contrats de territoire	CRTE
Origine	CIR ¹ mars 2015	CIR juin 2016. Inspiré des contrats de ville	Loi NOTRe 2015 ² /Loi Maptam 2014 ³	Circulaire de 2023
Parties	Métropoles - Territoires ruraux	État (via le préfet) - PETR ⁴ ou EPCI ⁵	État/Régions - PETR ou collectivités	État - collectivités territoriales
Logique	Horizontale	Verticale, soutien à l'investissement rural	Verticale, soutien aux projets de développement local	Verticale, appels à projets, planification écologique
Financement dédié	Non	DSIL ⁶ / FNADT ⁷	CPER ⁸ , fonds européens...	Fonds vert, DSIL, DETR
Portée	Expérimentale, souple, pas de cadre juridique strict	Générale (environ 450 contrats signés)	Variable selon les territoires concernés	Priorisation des projets

Source : délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Les **contrats de réciprocité** constituent un bon exemple d'incitation de l'État à la signature d'accords de coopération stratégique entre des espaces urbains et ruraux d'une même région.



Focus : les contrats de réciprocité

Les **contrats de réciprocité entre métropoles et territoires ruraux** ont été introduits par le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015. Institués dans le cadre du Pacte État-métropoles signé en juillet 2016, cet outil contractuel entendait affirmer l'interdépendance de l'urbain et du rural.

En effet, le développement de métropoles et agglomérations de grandes tailles a soulevé la nécessité de resserrer les rangs entre les territoires et de ne plus penser leurs liens dans une perspective

¹ Comité interministériel aux ruralités

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

⁴ Pôle d'équilibre territorial et rural

⁵ Établissement public de coopération intercommunale.

⁶ Dotation de soutien à l'investissement local.

⁷ Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

⁸ Contrats de plan État-Région.

hiérarchique, mais plutôt réciproque. Ainsi, ces contrats visent à construire des **accords horizontaux stratégiques entre espaces urbains et ruraux** permettant l'équilibre et la cohésion entre territoires et rendant plus efficaces les politiques publiques. Les thématiques les plus fréquemment abordées portent sur la mobilité, le développement économique et touristique, les services à la population – notamment en matière de santé – et la transition écologique.

Parmi les exemples pionniers, **Brest Métropole et le Pays Centre-Ouest Bretagne** ont signé leur contrat dès 2016, **Toulouse Métropole et le Pays Portes de Gascogne** en 2017. La grande réussite de ces contrats est la mise en relation des acteurs et l'interconnaissance entre territoires.¹

Le contrat de réciprocité Toulouse Métropole et Pays Portes de Gascogne formalisé en 2017 a notamment permis la signature d'un **projet alimentaire territorial (PAT) visant à approvisionner en produits locaux de qualité la restauration collective toulousaine** – plus de 80 000 repas servis dans les écoles chaque jour. Un accent particulier est mis sur les **producteurs bio gersois** (légumineuses et céréales), tout en préservant **l'agriculture urbaine maraîchère** de la métropole. Dès lors, la métropole bénéficie d'un approvisionnement alimentaire local de qualité, tandis que le territoire rural accède à des débouchés économiques structurants et à une meilleure visibilité institutionnelle.

Sur certains territoires, on constate une moindre dynamique de ces contrats de réciprocité. Cet état de fait peut s'expliquer par l'asymétrie des besoins métropole-ruralités.

Toutefois, les collectivités territoriales se sont peu saisies de cet outil de coopération. L'association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP – Territoires de projets) recense **9 contrats de réciprocités sur les 22 métropoles françaises**.

De plus, leur utilisation **se limite à des politiques sectorielles** (transport, alimentation, etc.), **sans réelle vision de l'aménagement global du territoire**.

Dans sa version déposée au Sénat le 20 mai 2026², le projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités

¹ Voir le rapport d'information n° 251 (2019-2020), déposé le 16 janvier 2020 de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, disponible : <https://www.senat.fr/rap/r19-251/r19-2518.html> .

² <https://www.senat.fr/leg/pjl25-651.html>

territoriales et sécuriser les décideurs publics, prévoit en son article 2 d'insérer un article L. 1111-8-1-1 au code général des collectivités territoriales ainsi rédigé :

*« Art. L. 1111-8-1-1. – Afin de renforcer leur coopération et de mutualiser leurs ressources, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut conclure avec une commune située hors de son périmètre, ou avec un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre situé dans le même département, **un contrat de réciprocité** définissant les conditions d'une entraide mutuelle dans l'exercice de leurs compétences. Les communes et groupements contractants peuvent, dans ce cadre, exercer des missions hors des limites administratives de leur territoire. »*

Cette initiative va dans le sens des recommandations des rapporteurs, qui souhaitent **relancer les contrats de réciprocité** pour inciter les territoires urbains et ruraux à se doter d'un cadre stratégique afin d'identifier des coopérations, faire émerger des synergies et créer des solidarités entre les centralités urbaines et les ruralités.



Recommandation : relancer les contrats de réciprocité

- Relancer les contrats de réciprocité pour inciter les territoires urbains et ruraux à se doter d'un cadre stratégique afin d'identifier des coopérations, favoriser des synergies et créer des solidarités effectives et durables entre les centralités urbaines et les ruralités.

4. Simplifier et adapter les normes en matière d'aménagement et de développement économique du territoire

Les personnes auditionnées ont mis en exergue la nécessité de simplifier et adapter les normes applicables en matière d'aménagement, qui peuvent constituer un frein au développement économique des territoires ruraux :



Il faudrait donner plus de latitude aux préfets. On a une complexité des projets que tout le monde dénonce. Il faut jouer la carte de la dérogation. Des textes de loi pourraient être requalifiés en textes réglementaires, le Conseil constitutionnel l'autorise. Les préfets pourraient y déroger en fonction d'un principe d'intérêt régional ou local, d'autant que la relation d'un préfet avec son département est souvent de qualité (connaissances des acteurs, etc.).

Source : extraits d'audition

C'est par exemple le cas en matière de **commande publique**, où la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a démontré dans un rapport de 2025 que **la complexité des normes et des règles engendre des surcoûts de construction**¹, avec des conséquences sur la réalisation des projets.

Les rapporteurs recommandent en la matière de **renforcer le pouvoir de dérogation préfectoral pour faciliter les projets économiques et industriels**.

De plus, **adapter les normes aux réalités locales** permet aussi de renforcer **l'acceptabilité des projets en améliorant le dialogue entre les acteurs locaux**. Il est préconisé, en s'appuyant sur la proposition de loi portée par les sénateurs Rémy Pointereau et Guylène Pantel², d'élargir les missions de la **commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme** afin d'en faire une **conférence de dialogue** dotée d'un périmètre plus vaste pour mieux associer les acteurs locaux (élus, industriels, syndicats, associations, etc.), qui pourront être saisis pour avis par le préfet sur tout projet d'adaptation des normes au niveau local, afin de renforcer l'acceptabilité des projets économiques et industriels.



Recommandation : renforcer le pouvoir de dérogation préfectoral en matière économique et industrielle

- Encourager les préfets à davantage utiliser leur pouvoir de dérogation pour faciliter les projets économiques et industriels.



Recommandation : adapter les normes aux réalités territoriales pour renforcer l'acceptabilité des projets

- Élargir les missions de la commission départementale de conciliation des documents d'urbanisme afin d'en faire une conférence de dialogue dotée d'un périmètre plus vaste* pour mieux associer les acteurs locaux (élus, industriels, syndicats, associations, etc.), qui pourront être saisis pour avis par le préfet sur tout projet d'adaptation des normes au niveau local, afin de renforcer l'acceptabilité des projets économiques et industriels.

* Proposition de loi n°493 (2024-2025) de M. Pointereau et Mme Pantel

¹ Voir le rapport n°120 (2025-2026), enregistré le 12 novembre 2025, par Fabien Genet, Anne-Catherine Loisier, Cédric Chevalier et Patricia Schillinger : <https://www.senat.fr/rap/r25-120/r25-1201.pdf>

² Proposition de loi n°493 (2024-2025) de Rémy Pointereau et Guylène Pantel, visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires : <https://www.senat.fr/leg/pp124-493.html>

Pour dépasser les limites actuelles des politiques publiques d'accompagnement des territoires ruraux aux transitions, la contribution des collectivités territoriales est indispensable.

Toutefois, pour faire des collectivités territoriales les architectes des transitions et réussir le développement durable des territoires ruraux, il est nécessaire de réunir certaines conditions de réussite : consolider la gouvernance territoriale des projets, structurer une ingénierie territoriale adaptée et mobiliser les bonnes compétences.

II. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ARCHITECTES DE LA TRANSITION DES TERRITOIRES RURAUX

A. FAIRE ÉMERGER UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE LA TRANSITION

1. S'inspirer du modèle de gouvernance des Territoires d'industrie

Les auditions ont mis en avant la nécessité de **construire davantage d'horizontalité** dans les politiques publiques d'aménagement et de développement des territoires ruraux :

“ L'État central et déconcentré à une *posture encore assez verticale et descendante*. Les acteurs des territoires ruraux sont *en attente d'une relation plus collaborative, constructive*, dans laquelle il pourrait aussi y avoir une logique ascendante. Cela ne doit pas être qu'une application locale des politiques nationales, mais aussi la **rencontre d'une vision nationale et d'une vision locale, pour construire une vision partagée**, donc une **approche plus partenariale** : expression des besoins locaux, innovations, expérimentations. Il y a cette intention dans certaines démarches développées par l'ANCT, mais il y a encore du chemin à parcourir. Il faut reconstruire de la confiance.

Source : extraits d'audition

À cet égard, le **programme Territoires d'industrie** piloté par l'ANCT peut servir de modèle par la gouvernance mise en place pour structurer les politiques d'aménagement du territoire en milieu rural : co-construction de projets par les acteurs du territoire (exemple du **binôme élu local-industriel**), **gouvernance multi-niveaux** (État, régions, départements, SCOT, EPCI, communes, etc.), prospective, planification, ingénierie renforcée, ciblage des financements, pragmatisme, opérationnalité, évaluation, adaptation.



Focus : Territoires d'industrie

Lancée fin 2018 et co-portée par l'ANCT et la Direction générale des Entreprises, l'initiative « *Territoires d'industrie* » s'inscrit dans une stratégie de **reconquête industrielle ancrée dans les dynamiques locales**. Son principe fondateur repose sur un binôme élu-industriel chargé de coconstruire un plan d'action au plus près des réalités de chaque territoire, en lien avec la Région et l'État.

Une deuxième génération (2023-2027), annoncée par le président de la République en mai 2023, amplifie cette dynamique autour de quatre axes prioritaires : **innovation, compétences et attractivité, foncier, et transition écologique et énergétique**. Elle s'appuie notamment sur une enveloppe annuelle de 100 millions d'euros dédiée aux projets industriels structurants, sur le cofinancement de chefs de projet locaux, et sur une actualisation de la carte des territoires labellisés.

Le bilan à mi-parcours (mars 2025) témoigne d'une montée en charge significative : 183 territoires labellisés regroupant 630 intercommunalités dans 18 régions, près de 3 400 actions identifiées, 163 projets d'investissement à forte ambition environnementale, 55 sites industriels « *clés en main* » labellisés et 39,7 millions d'euros mobilisés pour 15 territoires en transformation profonde.¹

La Banque des Territoires joue un rôle d'opérateur central, en intervenant sur quatre leviers complémentaires : aménagement et immobilier industriel, transition énergétique, formation aux métiers industriels, et accompagnement des stratégies territoriales.

2. Vers une hybridation publique-privée de l'accompagnement des territoires ruraux

Le rapport du Sénat relatif à la nouvelle donne de l'ingénierie des collectivités territoriales en matière de développement économique² relevait que : « *la coopération entre acteurs publics et privés joue un rôle central pour assurer une gouvernance économique et territoriale efficace, qui repose sur la capacité des entreprises, des collectivités, des associations et des organisations*

¹ Concernant les données chiffrées, voir le site de la direction générale des entreprises du Gouvernement <https://www.entreprises.gouv.fr/priorites-et-actions/proximite-et-territoires/reindustrialiser-nos-territoires/territoires> et le site de l'ANCT <https://anct.gouv.fr/programmes-dispositifs/territoires-d-industrie>.

² Rapport d'information n°660 (2024-2025), déposé le 27 mai 2025, par Daniel Guéret, Sonia de La Provôté, Jean-Jacques Lozach et Céline Brulin : [r24-6601.pdf](#)

professionnelles à établir **des espaces de dialogue et de concertation**. Ce travail collaboratif permet d'anticiper les mutations économiques, d'identifier les besoins et de construire des solutions adaptées, qu'il s'agisse de financement, de foncier, de formation ou d'accompagnement administratif. Le programme Territoires d'industrie, qui repose sur une coopération entre élus et industriels, illustre bien cette dynamique vertueuse ».

Le rapport prenait l'exemple de la *Cosmetic Valley*, dans le département d'Eure-et-Loir pour illustrer **l'hybridation publique-privée de la gouvernance des projets de développement du territoire** :



Bonne pratique : le modèle de gouvernance publique-privée de la Cosmetic Valley

La *Cosmetic Valley* est une association loi 1901 créée en 1994 sous l'impulsion d'entrepreneurs, notamment Jean-Paul Guerlain, avec le soutien du département d'Eure-et-Loir. Labellisée pôle de compétitivité en 2005, elle est le **coordinateur national de la filière parfumerie-cosmétique française** : 6 300 établissements dont 85 % de TPE/PME/ETI1, 226 000 emplois, 71 milliards de chiffre d'affaires, 2^e contributeur à la balance commerciale française après le secteur aérospatial.

Elle accompagne le **développement économique du secteur** en mettant en place des stratégies nationales consolidées à l'échelle nationale sur l'innovation, l'emploi, l'industrie et l'export. Elle assure une coordination à l'échelle européenne depuis 2021 au niveau international au sein du Global Cosmetics Cluster, le *métacluster* mondial de la cosmétique qu'elle a créé.

Elle **fédère les différents acteurs**, les entreprises, les universités et établissements de recherches, les collectivités territoriales (régions, départements, intercommunalités), ce que reflète sa **gouvernance hybride publique privée**.

Le **conseil d'administration** est composé de deux collèges, un collège « entreprises » et un collège « recherche, enseignement supérieur et formation ». Il consulte en amont un **comité technique constitué des partenaires publics** (État, régions, départements, agglomérations), ce qui permet de **prendre en compte la vision des territoires dans la stratégie déployée**. Par exemple, *Cosmetic Valley* a pu prendre le relais de l'agence de développement et d'innovation de Nouvelle-Aquitaine, qui avait détecté le **potentiel de la filière cosmétique sur son territoire**.

À cet égard, les **chambres consulaires** – chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et d'artisanat, chambres d'agriculture – ont un rôle à jouer pour **faire évoluer les filières économiques dans le sens des transitions**.



Focus : les chambres consulaires

Les chambres consulaires sont des établissements publics d'État pilotés par des chefs d'entreprises élus. Elles rassemblent les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI), les Chambres des Métiers et de l'Artisanat (CMA) et les Chambres d'Agriculture.

En vertu de l'article L. 710-1 du code du commerce, elles ont « *une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ou des autorités étrangères* ». Elles contribuent au développement économique et au conseil des entreprises. Elles assurent une représentation institutionnelle obligatoire des entreprises agricoles, artisanales, commerciales et industrielles. Elles peuvent aussi gérer des infrastructures (ports, aérodromes) ou encore des formations comme des écoles de commerce dites « *consulaires* ».

Des réformes successives ont conduit à un mouvement de rationalisation des réseaux consulaires en imposant en particulier des mutualisations à l'échelon régional et une baisse des ressources affectées (la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010, loi « PACTE » n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises).

Les auditions ont toutefois souligné le **manque d'engagement** des chambres consulaires sur ces sujets en raison des difficultés qu'elles subissent (réorganisation, manque de moyens, etc.). Plutôt que de prendre leur place dans la gouvernance des projets portés par les territoires, elles se sont plutôt posées comme des **prestataires de services** : formation, soutien technique aux territoires sur des sujets précis, etc.

Par exemple, le Centre de formation du développement durable et de l'environnement de CCI France joue un rôle dans l'appui à l'État et aux collectivités en matière d'économie circulaire, de dépollution, de gestion des risques industriels, etc. Mais pour se développer, un territoire a besoin de s'appuyer sur ses forces économiques. L'affaiblissement des chambres consulaires a conduit les territoires à s'orienter vers d'autres représentants du monde économique.

Les rapporteurs préconisent de **réorienter l'action des chambres consulaires vers l'accompagnement des porteurs de projets dans les territoires ruraux**, en particulier en matière de décarbonation des filières, de transition énergétique, de transition agroalimentaire, de développement de filières industrielles locales, etc.



Recommandation : faire des chambres consulaires des acteurs de la transition en lien avec les territoires ruraux

- Réorienter l'action des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers) vers l'accompagnement des porteurs de projets dans les territoires ruraux, en particulier en matière de décarbonation, de transition énergétique, de développement de filières industrielles, de portage immobilier, etc.

B. STRUCTURER UNE INGÉNIERIE TERRITORIALE ADAPTÉE AUX TRANSITIONS

Les auditions ont mis en avant la question du déficit d'ingénierie dans les territoires ruraux.

Si l'État propose une offre d'ingénierie au service des territoires ruraux via l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)¹, cette offre apparaît insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins.

1. L'ingénierie de l'État au service des territoires ruraux est nécessaire, mais insuffisante

L'État a déployé via l'ANCT une série de dispositifs de soutien aux territoires ruraux. Ces dispositifs proposent des financements, des mises à disposition d'ingénierie, de l'accompagnement à la conduite de projet :

- le programme Petites villes de demain, qui concerne 1 600 communes, dont 70 % en ruralité ;
- le programme France Services, qui comprend 2 600 maisons qui maillent le territoire ;
- le programme Villages d'avenir, qui s'adresse aux communes de moins de 3 500 habitants. Des chefs de projet sont déployés sur le territoire national, dans les services de l'État. 25 départements accueillent des binômes. Lancé au 1^{er} janvier 2024, le programme concerne 2 976 communes, avec 5 000 projets suivis et déjà 900 projets achevés en matière d'aménagement, de transition écologique, de commerce, de logement, de culture.

Pour autant, il ressort des auditions que cette offre d'ingénierie est insuffisante :

¹ Voir le rapport d'information n° 126 (2024-2025), déposé le 7 novembre 2024 par Sonia de La Provôté et Céline Brulin : <https://www.senat.fr/rap/r24-126/r24-1261.pdf>



Il y a un besoin d'ingénierie qui est aujourd'hui déficient sur les territoires, sauf certains territoires qui ont réussi à se doter d'une ingénierie mieux structurée ».

Source : extraits d'audition

En effet, l'ANCT contribue peu à **renforcer et à animer l'ingénierie publique locale**. Le rapport de la délégation aux collectivités territoriales (DCT) du Sénat sur l'ANCT¹ pointait que : « *Le précédent rapport du Sénat mettait en avant plusieurs exemples qui démontraient qu'un soutien à la structuration de l'ingénierie locale était moins coûteux, plus pérenne et plus apprécié que le recours à des consultants privés, disposant d'une expertise, mais souvent déconnectés des problématiques locales* ». (...) [De plus,] *il convient de rappeler que l'intervention de l'Agence vise aussi à **animer l'ingénierie locale**. À ce titre, elle est supposée recenser les acteurs de l'ingénierie territoriale, animer les comités locaux de cohésion territoriale (CLCT), mettre en place un guichet unique d'aiguillage des demandes, organiser des forums locaux de l'ingénierie, etc.* ».

2. Mobiliser efficacement l'offre d'ingénierie au service des territoires ruraux

Dans un rapport de juin 2026, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, partant du constat d'une « **archipelisation** » de l'offre d'ingénierie, appelle à une véritable « **structuration de l'offre de proximité en matière d'ingénierie publique territoriale** »² et à faire « *du recours à l'ingénierie publique locale existante un « réflexe » en lieu et place de la mobilisation automatique par l'ANCT de cabinets de conseil privés* ».

Souvent les ressources d'ingénierie existent, mais sont peu connues et sous-mobilisées par l'État ou les collectivités territoriales. En effet, l'État et ses opérateurs, mais aussi les collectivités territoriales et leurs groupements, disposent de ressources d'ingénierie qu'il conviendrait de mobiliser plus efficacement au service des territoires ruraux.

Dans son rapport de suivi du rapport du Sénat de 2023, les rapporteurs relevaient que « *le recensement des acteurs de l'ingénierie locale n'a toujours pas été achevé, cette tâche constituant pourtant la mission première de l'ANCT* ».

¹ Ibidem

² Rapport d'information n°724 (2025-2026), déposé le 10 juin 2026, par Nicole Bonnefoy et Louis-Jean de Nicolaj : <https://www.senat.fr/rap/r25-724/r25-7241.pdf>

Les auditions ont permis d'identifier des ressources d'ingénierie, souvent disponibles en *open data*, mais dont l'État et les collectivités territoriales tardent à s'emparer alors qu'elles seraient utiles à la réalisation de travaux de prospective et de planification et à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques d'aménagement durable. C'est notamment le cas du « **Mobiliscope** », un outil développé par le CNRS, à partir des données des « *enquêtes mobilités* » du Cerema.



Bonne pratique : le « Mobiliscope », un outil de mesure de l'attractivité des territoires

Julie Vallée, géographe et directrice de recherche du CNRS au sein du Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) de Toulouse, mène des travaux de recherche sur les inégalités spatiales et sociales en matière de mobilité. Elle est à l'origine du « Mobiliscope », un outil de géovisualisation des variations de population d'un territoire au cours d'une journée type. L'outil, en accès libre¹, permet notamment d'explorer heure par heure la mixité sociale et l'attractivité d'un territoire en fonction des activités et des modes de transport utilisés par sa population.

Le Mobiliscope constitue ainsi « *une aide pour les acteurs publics et territoriaux qui souhaitent connaître l'évolution socio-spatiale de leur région (ou d'un secteur spécifique) au cours de la journée et affiner ainsi leurs diagnostics territoriaux, au-delà de seuls diagnostics basés sur la population résidente* ». L'outil couvre aujourd'hui, en France 10 000 communes, soit près de 60 % de la population. Pour les collectivités territoriales, il permet notamment de visualiser les zonages institutionnels des programmes Actions Cœur de Ville, Petites Villes de Demain ou encore les quartiers prioritaires en politique de la ville.

Enfin, **l'ingénierie territoriale doit aussi être repensée** pour permettre aux élus de mieux faire face aux incertitudes. La Caisse des dépôts² appelle à dépasser une ingénierie classique qui apporte des solutions techniques souvent mal calibrées, au profit d'une **approche « ambidextre »**, qui croise systématiquement les données scientifiques et les savoirs du terrain et laisse le temps à **l'expérimentation** et à l'émergence de nouveaux critères de décision, sans exclure la possibilité de renoncer ou rediriger les politiques publiques, à l'instar de la **station de Métabief (Jura)**, confrontée au manque d'enneigement et qui a choisi de renoncer au « *tout-ski* » pour diversifier ses activités.

¹ <https://mobiliscope.cnrs.fr/fr>

² [Décider dans l'incertitude : repenser l'ingénierie territoriale | Groupe Caisse des Dépôts \(22 juin 2026\)](#)

3. Développer les outils de planification dans les territoires ruraux : l'exemple de la prospective territoriale

Les territoires ruraux sont confrontés à des enjeux stratégiques complexes, des injonctions contradictoires, des contraintes financières, des besoins d'ingénierie, etc. Leur développement est conditionné à leur capacité de se positionner comme des acteurs de l'écosystème territorial, à faire des choix, et de disposer de marges de manœuvre, pour ne pas seulement constater et subir les changements.

Pour répondre à ces enjeux, **la prospective** apparaît comme une solution pour « voir loin, voir large, analyser en profondeur, prendre des risques, penser à l'homme »¹.



*Faire de la prospective aujourd'hui pour les territoires ruraux, c'est prendre la mesure des changements majeurs auxquels ils seront confrontés dans les prochaines années : changement climatique, équilibres démographiques, vieillissement de la population, incertitudes sur l'accès aux ressources, etc. Les territoires ruraux doivent **s'adapter à ce changement de conditions**, mais disposent aussi **de ressources et de capacités pour construire l'avenir**. Les démarches de prospective peuvent leur permettre d'étayer ces choix.*

Source : auditions

Les auditions ont en effet montré que :

- selon Futuribles, par prospective, il faut entendre « une démarche de réflexion sur l'avenir et d'exploration des futurs possibles (les « futuribles »), qui vise à éclairer les décisions et les actions collectives en intégrant les enjeux du temps long. Par extension, la prospective qualifie les pratiques professionnelles qui se sont développées autour de ces démarches (méthodes, outils, acteurs...). »² ;

- dans une étude de septembre 2025, l'ANCT a dressé un état at des lieux des initiatives et pratiques en matière de prospective territoriale sur les quinze dernières années (2010-2025)³. L'étude fait le constat qu'avec la décentralisation accrue, « depuis les années 1980, les collectivités territoriales ont gagné en autonomie décisionnelle, les incitant à anticiper les mutations économiques, sociales et environnementales ». Si les acteurs régionaux se sont d'abord emparés des démarches de prospectives, les autres acteurs locaux se les sont ensuite progressivement appropriées.

¹« Phénoménologie du temps et prospective », Gaston Berger, 1964.

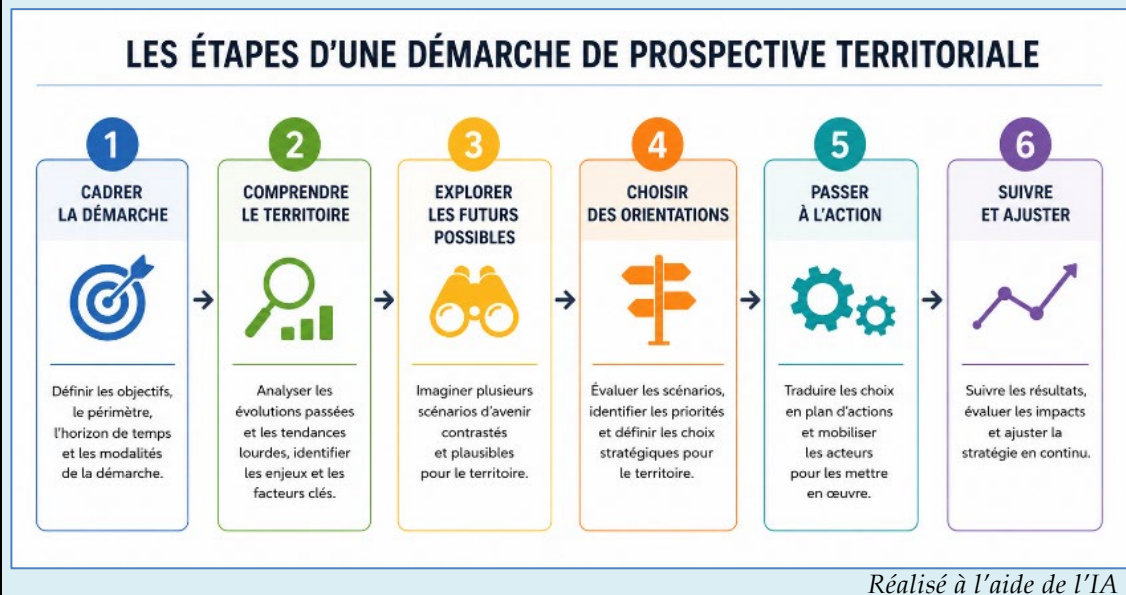
² <https://www.futuribles.com/la-prospective/quest-ce-que-la-prospective/>

³ https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2025-09/anct_etude_d%C3%A9marches%20de%20prospective%20territoriale_vdef.pdf



Focus : les étapes d'une démarche de prospective territoriale

Le schéma ci-dessous synthétise les principales étapes d'une démarche de prospective territoriale :



Toutefois, les territoires ruraux restent encore trop en marge des démarches de prospective. Ils sont peu associés par les régions, qui sont chargées d'élaborer les schémas stratégiques comme les SRADDET :



Il y a aussi une question de posture des régions avec les territoires ruraux. Associer les différents acteurs des territoires ruraux dans les grandes régions est compliqué. L'échelon départemental permet cette meilleure connaissance du local.

Source : auditions

Or, si les acteurs des territoires ruraux restent passifs ou en attente de décisions prises à d'autres échelles, ils risquent de se retrouver dans des configurations où ils pourraient de plus en plus subir ces choix et voir leurs conditions de vie se dégrader.

Par ailleurs, les initiatives qui existent localement pour changer de modèle (circuits courts, économie circulaire, biens communs, nouvelles solidarités, tiers-lieux, nouvelles formes d'économie, etc.), sont aujourd'hui assez dispersées et ne font pas système :



S'ils ne sont pas accompagnés, structurés, mis en réseau, ils resteront des signaux faibles et des modèles très fragiles qui souffrent de la baisse de subvention ou d'un déficit d'accompagnement [...]. C'est le point critique pour les territoires ruraux : disposer d'une ingénierie technique et d'animation suffisante pour porter de manière systématique toutes ces transitions, qui ne sont pas une série d'enjeux en silo, mais des transitions qui font système (alimentation, énergie, mobilités, ressources naturelles, etc.). Il y a derrière cela un besoin d'ingénierie qui est aujourd'hui déficient sur les territoires, sauf certains territoires qui ont réussi à se doter d'une ingénierie mieux structurée. Cela doit faire réfléchir à ce qui peut être mutualisé à l'échelle départementale, régionale ou nationale.

Source : auditions

On constate en effet peu d'exemples de territoires qui ont réussi à engager une transformation systémique en ayant recours à une démarche de prospective territoriale : Loos-en-Gohelle (Pas-de-Calais), Le Mené (Côtes-d'Armor), Malaunay (Seine-Maritime), Biovallée (Drôme).

La diffusion et la mise en réseau des démarches de prospective doivent être renforcées sur le modèle proposé par La Fabrique des transitions.



Bonne pratique : la « mise en cohorte » d'un groupe de territoires par la Fabrique des transitions

La Fabrique des transitions est une alliance transpartisane de territoires et d'acteurs, créée en 2020 à l'initiative de Jean-François Caron, ancien maire de Loos-en-Gohelle, qui vise à fédérer les différentes ingénieries autour de la transition écologique des territoires.

Son ambition est de former une communauté d'échange et d'accompagnement, pour **favoriser le développement de dynamiques territoriales de transition**. Elle met à disposition des territoires de nombreuses ressources et met en commun les initiatives portées par ses membres.

Par exemple, la Fabrique des territoires a mis en place un accompagnement spécifique des transitions en Occitanie. **Huit territoires pilotes ont été « mis en cohorte »** pour éviter les initiatives isolées et favoriser les changements d'échelle des transitions. La méthode vise à créer des « **communautés apprenantes** », à **renforcer les coopérations à l'échelle régionale**, sans oublier l'importance de « **mettre en récit** » les transitions.

Source : <https://fabriquedestransitions.net/>

En effet, « les territoires ruraux souffrent de ne pas disposer de méthode simple pour la prospective. On peut faire de la prospective simple avec des méthodes simples, sans faire des démarches longues ou académiques. Mais ces méthodes ne sont pas suffisamment connues et appropriées par les acteurs ».

Il convient donc de développer le recours à la prospective et aux outils de planification stratégique par les territoires ruraux. Parmi les leviers identifiés dans le cadre des auditions pour engager une démarche de prospective territoriale, ont été mis en avant :

- la mise en réseau des ressources et des initiatives ;
- la mobilisation des opérateurs compétents ;
- la mutualisation des moyens d'ingénierie technique et d'animation ;
- l'importance du leadership, pour porter la démarche politiquement au-delà des schémas stratégiques et des plans d'action ;
- l'animation et la responsabilisation d'un collectif d'acteurs engagés sur la durée, pour permettre une transformation systémique.



Recommandation : développer les outils de planification territoriale dans les territoires ruraux (prospective, évaluation, etc.)

- Mobiliser l'ingénierie des opérateurs de l'État (Cerema, ANCT, Agence de la transition écologique, Inrae, etc.) autour du préfet pour accompagner les territoires ruraux en matière de planification territoriale et leur permettre d'anticiper les changements à venir (climat, énergie, démographie, etc.) afin d'être en mesure de définir des stratégies d'adaptation en fonction des ressources disponibles.

4. Diffuser les exemples inspirants et les bonnes pratiques

Les auditions ont démontré l'importance de la diffusion des bonnes pratiques et des exemples inspirants de développement des territoires ruraux.

Parmi les exemples vertueux peuvent être citées les « *pépites de la ruralité* », qui ont été identifiées dans le cadre du Grand atelier de la transition écologique piloté en 2025 par l'association des maires ruraux du Gard, en particulier le projet de construction durable du groupe scolaire Rosa Bonheur de Castillon-du-Gard :



Bonne pratique : le groupe scolaire Rosa Bonheur de Castillon-du-Gard, une construction durable

Le projet de construction du groupe scolaire Rosa Bonheur de Castillon-du-Gard « 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 – AMRF du Gard ¹

En matière de transition agroalimentaire, peuvent également être cités les **bonnes pratiques** et le « *catalogue de solutions* » proposées par le rapport de juin 2024 du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, relatif à la Prospective pour l'industrie agroalimentaire française à l'horizon 2040².

Le catalogue de solutions répertorie de nombreuses données sur les transformations, transitions et mutations engagées par des industries agroalimentaires pour faire face aux défis à venir. Les solutions portent notamment sur le choix de nouvelles filières de production et de transformation pour faire face au changement climatique (ex. : production d'agrumes dans le Gard, de noisettes dans l'Allier, diversification de la vigne à la pistache dans le sud-est, gestion des productions par le recours à l'IA, décarbonation de la production de farine, etc.).

Les rapporteurs souhaitent recommander de créer un **répertoire national des bonnes pratiques de développement durable** dans les territoires, accessible à toutes les collectivités territoriales.



Recommandation : développer et diffuser les bonnes pratiques pour accompagner les territoires ruraux dans l'adaptation aux transitions

- Créer un répertoire national des bonnes pratiques de développement durable des territoires ;
- Diffuser les exemples inspirants, sur le modèle des « *pépites de la ruralité* » identifiées dans le cadre du Grand atelier des maires ruraux du Gard pour la transition écologique.

¹ [Rapport final GAT Gard 2025](#)

² https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/Strategie_industrie_agroalimentaire_2040-2.pdf

5. Sécuriser le financement de l'ingénierie dans les territoires ruraux

Comme le constataient déjà les rapports du Sénat relatifs à l'ANCT¹ et à l'ingénierie du développement économique² : d'une part, des contraintes budgétaires et financières continuent de peser sur les collectivités territoriales, notamment celles qui sont moins dotées comme les territoires ruraux, et en particulier les territoires hyper-ruraux ; d'autre part, les enjeux de développement territorial se complexifient, soulignant le besoin croissant d'ingénierie des collectivités.

Il apparaît donc nécessaire de sécuriser et de renforcer le financement de l'ingénierie du développement économique territorial.

Les rapporteurs préconisent la mise en place du fonds « 1% ingénierie », alimenté en prélevant 1 % des enveloppes de financement dédié aux politiques d'investissement (ex. : DETR). Le 1 % ingénierie permettrait de financer durablement des postes d'ingénierie territoriale (environ 400) pour couvrir les besoins dans les territoires ruraux.

Ils sont également favorables à l'idée d'élargir le champ d'application de la DETR au-delà du seul financement des investissements : études d'ingénierie, de prospective, de planification, élaboration des projets de territoire, etc. Il reviendrait au préfet de déroger au cas par cas en fonction de l'intérêt territorial des projets.



Recommandation : renforcer le financement de l'ingénierie publique territoriale

- Renforcer le financement de l'ingénierie publique territoriale du développement local et des transitions par la mise en place du fonds « 1% ingénierie », qui serait alimenté en prélevant 1 % des enveloppes de financement dédié aux politiques d'investissement (ex. : DETR) ;
- Le « 1% ingénierie » permettrait de financer durablement des postes d'ingénierie territoriale (environ 400) pour couvrir les besoins dans les territoires ruraux.

¹ Rapport d'information n° 126 (2024-2025) « 18 mois après le rapport du Sénat : poursuite d'un dialogue exigeant avec l'ANCT », déposé le 7 novembre 2024, Sonia de La Provôté et Céline Brulin : [r24-1261.pdf](#)

² Rapport d'information n° 660 (2024-2025) déposé le 27 mai 2025, par Daniel Guéret, Sonia de La Provôté, M. Jean-Jacques Lozach et Mme Céline Brulin : [r24-6601.pdf](#)



Recommandation : rendre éligibles à la DETR les études d'ingénierie, de prospective, de planification, ainsi que l'élaboration des projets de territoire

- Réfléchir à l'élargissement du champ d'application de la DETR aux études d'ingénierie, de prospective, de planification, ainsi qu'à l'élaboration des projets de territoires, au-delà du seul financement des investissements ;
- Le cas échéant, permettre au préfet de déroger au cas par cas en fonction de l'intérêt territorial des projets.

C. FORMER, ATTIRER ET ACCOMPAGNER LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES À LA TRANSITION

1. Les ressources humaines, premier facteur d'attractivité du territoire

Il a été rappelé lors des auditions que **les ressources humaines sont la première source d'attractivité d'un territoire.**

En effet, en matière de développement économique et industriel, l'un des premiers critères de sélection d'un site par les industriels est la présence d'un **bassin d'emploi avec des personnes compétentes et suffisamment formées.**

C'est l'une des difficultés rencontrées par les territoires ruraux, et en particulier hyper-ruraux, qui, du fait de leur **enclavement géographique**, souffrent **d'éloignement vis-à-vis des centralités urbaines, des bassins d'emploi, des centres de décisions.** Par conséquent, ces territoires n'ont pas pu développer de base économique et industrielle. Leur manque d'attractivité est un facteur de déprise démographique.

“

Le premier problème est de faire venir les gens et de les installer sur le territoire. Ce n'est pas toujours qu'un sujet industriel, il faut travailler l'ensemble des facteurs : logement, aménités territoriales, accueil du salarié et de sa famille, etc. Il manque des solutions de logement adaptées.

Source : Extraits d'audition

Dans son étude sur les industries rurales¹, l'économiste Magali Talandier décrypte les **stratégies d'adaptation mises en place par certains territoires pour attirer et conserver leurs emplois industriels**, qui se substituent ainsi à la puissance publique défaillante. On constate un **retour à une forme de paternalisme industriel** : pour survivre, les entreprises sont contraintes de prendre en charge pour leurs salariés les questions **du logement, de la mobilité, de la santé, de la qualité de vie**. La sécurisation de leurs emplois industriels passe par cette offre de services.

2. Accompagner le développement des jeunes ruraux

Les jeunes ruraux, qui représentent près de 5,3 millions de jeunes de moins de 20 ans, soit **un tiers des jeunes Français**, sont confrontés aux **déterminismes sociaux et territoriaux**, contre lesquels lutte l'association Rura.



Focus : L'accompagnement des jeunes ruraux par l'association Rura

L'association Rura (ex-Chemins d'avenir), reconnue d'intérêt général et agréée par le ministère de l'Éducation nationale, accompagne les jeunes des ruralités et des petites villes de France dans leur développement, afin de **lutter contre les déterminismes sociaux et territoriaux**.

Près de 5,3 millions de jeunes de moins de 20 ans grandissent en milieu rural, soit **un tiers des jeunes Français** (et même 50% en incluant les jeunes des petites villes).

Les jeunes ruraux sont confrontés à une **série d'obstacles** qui entravent leur développement : autocensure (« *ce n'est pas fait pour moi* »), déclassement, vulnérabilité économique, enjeux de mobilité, accessibilités des services, fracture numérique, phénomène d'assignation à résidence ou d'injonction de partir, etc.

Par exemple, les jeunes ruraux de moins de 29 ans passent **2h37 min par jour dans les transports**, soit 42 min en plus que les jeunes urbains, notamment du fait du ramassage scolaire. Leur budget mensuel moyen en matière de transport est de **528 euros par mois** contre 307 euros pour les jeunes urbains (source : rapport *Jeunesse et mobilité : la fracture rurale*, association Rura, institut Terram, mai 2024)².

La question du développement des jeunes ruraux a longtemps été dans l'angle mort des pouvoirs publics. Face à la **chaîne de problèmes** rencontrés par les jeunes ruraux, l'association Rura a mis

¹ « L'industrie rurale face à la raréfaction des ressources », Magali Talandier, Manon Loisel, *La caravane des ruralités*, 2025 : [Rapport 01 industrie-rurale BD.pdf](#)

² [IT_ETUDE-00002_ENQUETE-OPINION_RURA_2025-03-27_w.pdf](#)

en place une **chaîne de solutions** : 15 000 jeunes sont ainsi accompagnés individuellement (collégiens, lycéens, jeunes professionnels), pour une période d'un an renouvelable, et se voient proposer des bourses, des offres stages, des rencontres avec des professionnels, etc., en partenariat avec 150 établissements scolaires partenaires. L'association, qui dispose d'un budget de 4,3 millions d'euros en 2025, prend en charge les frais exposés.

Par ailleurs, partant du constat de l'absence de dispositifs publics ciblés sur les jeunes ruraux, l'association a porté la création du dispositif des **territoires éducatifs ruraux (TER)**, qui consiste en un réseau coopératif qui fédère les acteurs éducatifs, sociaux, de santé et culturels d'un territoire autour d'un projet éducatif renforcé et adapté aux élèves des territoires peu denses. Expérimenté à partir de janvier 2021 dans 23 territoires préfigurateurs, le dispositif est progressivement généralisé. En 2023, les 64 TER ont concerné 570 communes regroupant 86 collèges, 632 écoles et 67 836 élèves. En 2025, on compte 203 TER, avec l'objectif fixé d'atteindre 300 TER en 2027.

Les rapporteurs recommandent de généraliser le dispositif des territoires éducatifs ruraux (TER) à l'ensemble des territoires ruraux.



Recommandation : généraliser le dispositif des territoires éducatifs ruraux (TER) à l'ensemble des territoires ruraux

- Généraliser à l'ensemble des territoires ruraux le dispositif des Territoires éducatifs ruraux pour pallier le manque de réponses et de solutions éducatives dans des territoires peu denses, en renforçant l'action coordonnée des acteurs éducatifs, sociaux, de santé, culturels et sportifs présents sur un même bassin de vie.

3. Renforcer et valoriser la formation des élus locaux

Dans le rapport final du Grand atelier de la transition écologique de 2025, l'AMRF du Gard note que :



Un effort doit être porté sur la **montée en compétence des élus et des citoyens** avec par exemple des formations, des outils pédagogiques et des dispositifs de mutualisation des ressources. La mise en place de **formations pour les nouveaux élus communaux** renforcerait leurs compétences dès le début de leur mandat. La mise en place de formation à la **coordination de projets** à destination des équipes communales contribuerait à professionnaliser des chargés de mission capables d'assurer un pilotage efficace des initiatives locales.

Source : Rapport final du Grand atelier de la transition écologique – AMRF du Gard¹

Pour être acteurs de la transition de leur territoire, les élus locaux doivent être formés dans le cadre de modules de formation dédiés : transition écologique, gestion des risques, développement économique et industriel, de stratégies de coopération territoriale, de prospective territoriale.

Les élus du Gers ont par exemple été formés à la gestion collective des crises liées au changement climatique dans le cadre du « *Résilience Tour* ».



Bonne pratique : le « *Résilience Tour* » fait étape dans le Gers

Le « *Résilience Tour* » a fait étape dans le Gers en octobre 2025 pour sensibiliser **les élus locaux, qui sont en première ligne**, mais aussi les citoyens, les scolaires et les entreprises afin de mieux **gérer collectivement les crises** (inondations, tempêtes, incendies, accidents industriels, etc.) et de **trouver des solutions concrètes** pour garantir la **sauvegarde des populations** et la **résilience des territoires**. Parmi les modules proposés : communication de crise, mises en situation, etc.

Source : Gers - *Résilience Tour*

Par ailleurs, les formations des élus doivent pouvoir être reconnues et valorisées. L'université de Nîmes propose ainsi aux élus locaux depuis 2026 une formation diplômante inédite en France relative à « *la gestion des collectivités territoriales rurales* ».

¹ [Rapport final GAT Gard 2025](#)



Bonne pratique : l'université de Nîmes propose une formation diplômante inédite aux élus des territoires ruraux

Intitulé « *Formation des élus pour la gestion des collectivités territoriales rurales* », ce diplôme universitaire inédit en France s'adresse aux maires et élus municipaux des communes rurales du Gard, conçu avec les acteurs institutionnels du territoire.

Il répond à quatre défis :

- Donner aux élus les compétences juridiques, financières et managériales nécessaires à l'exercice de leur mandat,
- Favoriser la compréhension des enjeux contemporains des territoires ruraux (transition écologique, numérique, attractivité) et accompagner les élus dans la transformation des territoires ruraux,
- Accompagner les élus dans la gestion quotidienne et stratégique de leur commune,
- Créer un lieu d'échanges entre élus, afin de mutualiser expériences et bonnes pratiques au bénéfice de l'ensemble du territoire.

Cette formation constitue un véritable outil de valorisation de l'engagement des élus locaux au service de leurs communes.

Le rythme de la formation, organisée sur deux années universitaires, doit permettre de concilier formation et exercice du mandat électif.

Source : Université de Nîmes

Les rapporteurs recommandent de **systématiser la formation des élus locaux** aux stratégies et outils de développement durable des territoires :



Recommandation : systématiser la formation des élus locaux aux stratégies et outils de développement durable des territoires ruraux

- Développer des filières de formation diplômante pour les élus locaux en lien avec les universités, sur le modèle du diplôme universitaire en gestion des communes rurales créé par l'Université de Nîmes ;
- Développer des modules de formation en matière de transition écologique, de développement économique et industriel, de stratégies de coopération territoriale, de prospective territoriale.

C'est en réunissant ces conditions de réussite (gouvernance, ingénierie, développement des compétences) qu'une approche inclusive du développement durable des ruralités est possible.

III. POUR UNE APPROCHE INCLUSIVE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES RURALITÉS : CONCILIER ATTRACTIVITÉ, TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET COHÉSION TERRITORIALE

A. REPENSER LES MODÈLES ÉCONOMIQUES ET INDUSTRIELS TERRITORIAUX À L'AUNE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

1. La contribution des espaces ruraux à l'économie productive et à l'environnement : prendre en compte les différentes trajectoires

L'étude de l'ANCT sur la diversité des ruralités, intitulée « *Typologies et trajectoires des territoires* » (2023)¹, pilotée par l'économiste Magali Talandier, propose une **nouvelle cartographie des espaces ruraux en fonction de leur contribution à l'économie productive et à la transition écologique**.

L'étude démontre que **les espaces ruraux sont des acteurs clés des transitions**, avec des capacités contributives différenciées d'un territoire à l'autre, qui révèlent des **tensions selon les ressources et les trajectoires**.

C'est par exemple le cas des espaces en transition agro-industrielle, qui bénéficient de **perspectives de rebond industriel**, mais qui connaissent des **tensions sur les ressources humaines**, mais aussi **sur les ressources naturelles** (sol, eau, énergie).

La cartographie identifie **quatre principaux systèmes de transitions** en cours :

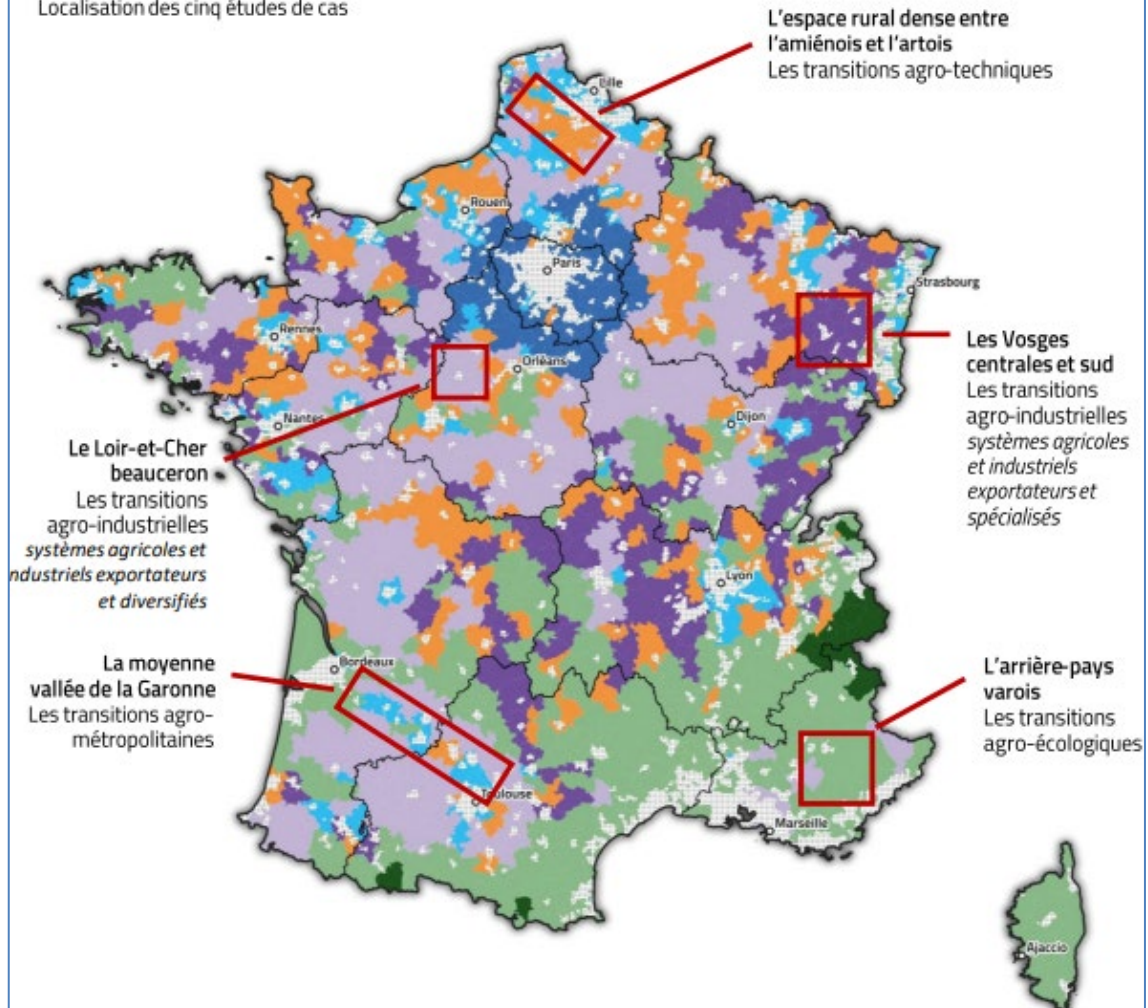
- les **transitions agro-écologiques** : des espaces agricoles qui s'engagent dans des transformations écologiques ;
- les **transitions agro-industrielles** : des espaces agricoles et industriels qui sont au cœur de la transformation du système productif ;
- les **transitions agro-métropolitaines** : des systèmes agricoles et résidentiels, qui contribuent au développement et à la transformation des espaces métropolitains ;
- les **transitions agro-techniques** : des espaces agricoles et industriels qui ont entamé une diversification vers la production de biens communs environnementaux (énergie, eau, gestion des déchets, par exemple).

¹ [Microsoft Word - Rapport final étude ANCT Ruralités - Acadie - Magali Talandier - 16 février 2023.docx](#)

Typologie systématique 2022

Les capacités contributives des espaces ruraux aux transitions

Localisation des cinq études de cas



Les transitions agro-écologiques

■ systèmes à forte valeur naturelle ou agricole sous pression résidentielle et touristique

Des espaces combinant des productions agricoles à forte valeur ajoutée (viticulture, arboriculture...) et des espaces naturels protégés, conjugués à une importante attractivité résidentielle et touristique.

■ systèmes à forte valeur naturelle sous forte pression touristique

Des espaces montagnards protégés (qualité paysagère, richesse du biotope) et très fréquentés ; une économie principalement orientée vers le tourisme.

Les transitions agro-industrielles

■ systèmes agricoles et industriels exportateurs et diversifiés, dans des espaces d'accueil de retraités

Une économie agricole et industrielle (grande cultures /polyculture) fortement tournée vers l'international, des diversifications récentes (production d'ENR, traitement des déchets), importante vacance de logements, une tendance à la consommation d'espace.

■ systèmes agricoles et industriels exportateurs et spécialisés, dans des espaces d'accueil de retraités

Combinaison agriculture (polyculture-élevage) et industrie ; des établissements industriels spécialisés dans des savoir-faire précis et hérités (horlogerie, aéronautique) souvent inclus dans des groupes multinationaux, accueil de retraités

Les transitions agro-métropolitaines

■ systèmes des métropoles à dimension régionale, sous pression résidentielle et économique

Des activités diversifiées (fonctions support de type logistique, grandes cultures) tournées vers l'export et souvent incluses dans des groupes multinationaux, forte attractivité pour les actifs métropolitains.

■ systèmes de la métropole parisienne sous pression résidentielle et économique

Même profil que le type précédent, mais fortement lié à l'attraction parisienne et marquée par des déplacements domicile-travail de plus longue distance.

Les transitions agro-techniques

■ systèmes fournisseurs de services à la production et énergétiques

Une économie combinant l'agriculture (polyculture-élevage) et le développement d'activités industrielles liées à l'environnement (traitement des eaux et des déchets, production de biogaz), métiers de la transition fonction support (logistique...), et la production d'énergie nucléaire.

Source : observatoire des territoires

L'étude fait le constat que : « ces espaces se trouvent au cœur d'un ensemble de **tensions typiques**, entre des cultures à forte valeur ajoutée, qui peuvent être spéculatives - comme la viticulture ou la production de fruits - et **pour lesquelles la conversion écologique n'est pas toujours évidente ou facile**, même si elle est en cours dans nombre de territoires, une attractivité résidentiale-touristique croissante qui tend à faire du tourisme marchand ou non marchand un des moteurs importants du développement de ces espaces, et enfin **des espaces naturels et des milieux très riches, mais extrêmement fragiles**, protégés, mais vulnérables face à la **pression des activités humaines et aux effets du changement climatique** ».



Ces tensions spécifiques entre milieu(x), agriculture(s), résidentialisation et changement climatique pourraient être systématiquement intégrées dans les stratégies territoriales, tant il est évident que l'adaptation des productions, des modes de culture et de vie est une dimension décisive pour le futur de ces systèmes territoriaux.

Source : étude de l'ANCT sur la diversité des ruralités, « Typologies et trajectoires des territoires », 2023

Les acteurs publics - État, collectivités territoriales - ont la responsabilité de définir une **stratégie d'aménagement durable du territoire** qui tient compte de ces **différences de capacités contributives** des espaces ruraux à l'économie et à l'environnement afin **d'adapter les politiques publiques** en fonction des enjeux de transition propres à chaque territoire.

2. Confirmer le rebond industriel des territoires ruraux

En France, les territoires ruraux sont des territoires industriels, ce qui est une spécificité. L'Observatoire des territoires de l'ANCT estime que les territoires abritent **un tiers de l'emploi industriel** en France, soit plus d'un million de personnes.

Dans leur étude sur l'industrie rurale face à la raréfaction des ressources (2025)¹, les économistes Magali Talandier et Manon Loisel observent depuis 2016 un **retour de la croissance industrielle** non seulement dans les grandes aires métropolitaines, **mais aussi dans les ruralités**, alors que l'on constatait jusque-là une dynamique de décrochage - même s'il y a eu depuis la crise du covid et la guerre en Ukraine.

Ce rebond industriel s'explique par plusieurs facteurs :

- le **dynamisme de certains secteurs** (industrie agroalimentaire, industrie pharmaceutique),

¹ L'industrie rurale face à la raréfaction des ressources, Magali Talandier et Manon Loisel, La Caravane des ruralités, 2025 : [Rapport_01_industrie-rurale_BD.pdf](#)

- des **effets de niche** avec des filières qui se restructurent (ex. : la filière lin),
- et l'**effet de proximité avec les métropoles** : les communes rurales des aires d'attraction métropolitaine ont profité de cette dynamique de réindustrialisation avec un retour de la croissance de l'emploi industriel.

La tendance au rebond industriel se confirme d'après les données économiques disponibles. Selon une note d'analyse de Bpifrance de 2026 sur la création d'entreprises en 2025¹, la **dynamique de création d'entreprises touche presque tous les départements (87 sur 101)** : « Les évolutions sont particulièrement fortes en outre-mer, et restent supérieures à + 10 % à Paris, sur le Territoire de Belfort et en Haute-Saône. Seuls la Seine-Saint-Denis, la Sarthe et le Bas-Rhin affichent un recul des créations d'entreprises en 2025 ».

De plus, la note d'analyse souligne que « les politiques publiques territorialisées jouent un rôle déterminant dans le **rééquilibrage entrepreneurial** : dans les zones aidées, la hausse des créations dépasse la moyenne nationale (entre + 4 % et + 6 %), et la densité entrepreneuriale y progresse, atteignant 151 créations pour 10 000 habitants contre 143 en 2024 ».

Par ailleurs, dans son étude de 2025 sur « Les chefs d'entreprises rurales, cœur battant des territoires oubliés »², Bpifrance Le Lab démontre l'implication accrue des entrepreneurs ruraux dans le développement de leur territoire : **90% affirment que l'ancrage rural de leur entreprise n'est pas une faiblesse**, même s'ils sont confrontés à des difficultés de recrutement dans 65 % des cas ; **67 % des dirigeants d'entreprises rurales se sentent investis d'une responsabilité territoriale**, au-delà de la seule gestion de leur société.

9 sur 10

Part des entrepreneurs ruraux qui affirment que l'ancrage rural de leur entreprise n'est pas une faiblesse

Source : Bpifrance Le Lab

Si les territoires ruraux apparaissent comme des territoires stratégiques pour la réindustrialisation, ils sont toutefois fortement soumis aux **tensions sur les ressources** : eau, énergie, foncier, ressources humaines. En effet, les activités industrielles dans les ruralités se juxtaposent avec d'autres activités consommatrices en ressources, générant des **concurrences de vocations** : agriculture, tourisme, économie résidentielle.

Face à ces tensions, l'étude relève **quatre types de stratégie d'adaptation** des territoires ruraux industriels.

¹ https://bpifrance-creation.fr/system/files/OCE_NAA_2025_202606.pdf

² <https://presse.bpifrance.fr/bpifrance-le-lab-devoile-son-etude-sur-la-ruralite-productive-seul-un-dirigeant-sur-dix-voit-son-implantation-rurale-comme-une-faiblesse/?lang=fra>



Focus : les quatre stratégies d'adaptation des territoires ruraux industriels face à la raréfaction des ressources

1/ **L'adaptation par la mise en œuvre de renoncements** : que ce soit sous forme de système D ou de recours à des méthodes managériales, le premier paquet de solutions consiste à appuyer sur pause. Arrêts ponctuels de lignes de production quand l'énergie coûte trop cher, mise en attente de certains investissements faute de visibilité sur le cours des ressources, recours réguliers au chômage partiel en période de sécheresse quand les arrêts sécheresse se multiplient, diminution du nombre de contrats à longue durée pour favoriser l'intérim... Des débats émergent même par endroits sur la concurrence entre les vocations économiques et le renoncement à certains projets jugés trop consommateurs de ressources.

2/ **L'adaptation par l'innovation**, à travers les procédés de production : émergence d'industries sèches, augmentation des productions peu consommatrices d'énergie, captation du carbone émis, boucles locales énergétiques... Ces projets nécessitent de grosses capacités d'investissement et posent la question de la capacité de tous les acteurs, quelle que soit leur taille, à enclencher leur transformation.

3/ **L'adaptation par la réactivation du paternalisme industriel** : sur la base de l'élargissement du périmètre de la responsabilité des acteurs privés, pour compléter l'offre publique quand elle est jugée insuffisante. Nombreuses sont les entreprises en tension sur la main-d'œuvre qui se mettent à proposer des solutions de logement, de mobilité, de formation, de garde d'enfants ou d'accès aux loisirs pour tenter de pallier leurs difficultés de recrutement, renouvelant ainsi le modèle de l'industrie du XIXe siècle.

4/ **L'adaptation par l'activation de nouveaux gisements de ressources** : valorisation de la biomasse, développement du photovoltaïque ou d'énergie hydraulique par la réactivation des turbines, dans l'activation des friches ou des bâtiments sous-occupés, dans la récupération des eaux usées.... Mais les contraintes réglementaires constituent un frein, alors même que les potentiels de production sont souvent importants (foncier XXL, toitures XXL, présence de ressources hydrauliques et de turbines non utilisées...).

Source : L'industrie rurale face à la raréfaction des ressources, Magali Talandier et Manon Loisel, La Caravane des ruralités, 2025.

Dans la perspective de consolider le rebond industriel des territoires ruraux, les rapporteurs préconisent le développement d'une véritable politique industrielle des territoires, intégrée aux politiques d'aménagement

du territoire national, dans le cadre d'un dialogue coopératif entre l'État et les collectivités territoriales.



Recommandation : développer une véritable politique industrielle des territoires

- Dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales, définir une politique industrielle des territoires, au cœur des politiques d'aménagement du territoire national.

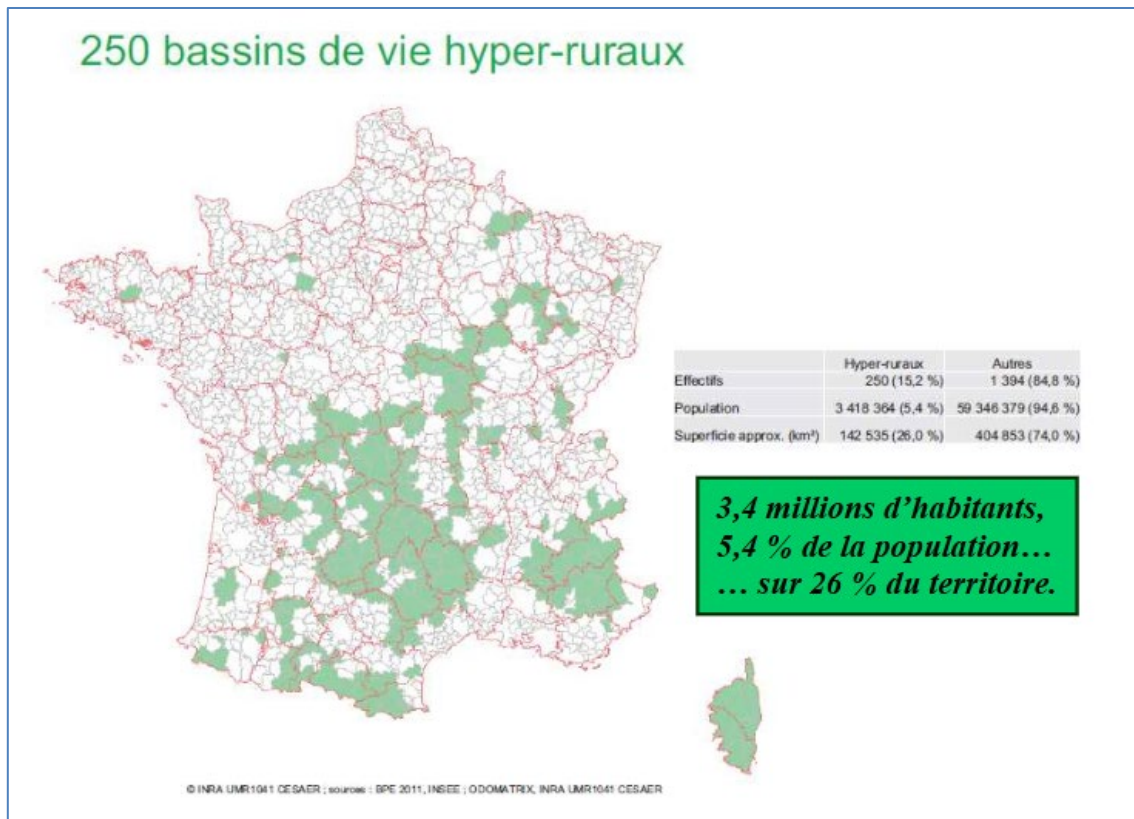
3. Accompagner spécifiquement les territoires « hyper-ruraux »

Dans un rapport remis le 30 juillet 2014¹ à la ministre du logement et de l'égalité des territoires, Alain Bertrand, parlementaire en mission, introduisait la notion de « territoires hyper-ruraux » : « Regroupant environ 5 % de la population française et 14 % des communes sur près de 26 % du territoire national, l'hyper-ruralité incarne la « **ruralité de l'éloignement** » sous toutes ses formes :

- éloignement des individus entre eux (faible densité de population) ;
- éloignements des individus vis-à-vis des services du quotidien et éloignement entre les pôles qui assurent modestement, parfois avec difficulté, le rôle de centralité pour ces territoires (faible densité en pôles de services de tous types) ;
- éloignement de ces territoires vis-à-vis des métropoles, agglomérations, pôles urbains, bassins d'emploi, centres universitaires ou de décision, tant du fait des distances à parcourir que des conditions d'enclavement géographique. »

¹ <https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/digital-viewer/c-789163>

Le territoire français comptait alors 250 bassins de vie hyper-ruraux :



Du point de vue économique, ces territoires n'ont pas de passé industriel ou ont subi la désindustrialisation, sans rebond possible. Ils n'ont pas ou ont perdu toute capacité d'attractivité, alors que l'hyper-ruralité « s'avère en réalité indispensable au développement métropolitain : en termes d'aménités, de loisirs et de ressourcement, mais aussi de patrimoine, de capital naturel, de production agricole... Elle est porteuse en son sein de ressources et de potentiels de développement économique, social et écologique pouvant être mis au service de tous ».

Des dispositifs de péréquation existent, par exemple la **dotation de solidarité rurale**, d'un montant de 1,93 milliard d'euros en 2023, a bénéficié en 2023 à 30 087 communes de faible densité et de très faible densité (à hauteur de 1 517,3 millions d'euros) et à 30 75 communes plus densément peuplées considérées comme urbaines (à hauteur de 421,9 millions d'euros)¹.

Si les efforts de péréquation de l'État via la DSR se concentrent bien sur les communes, « ils semblent cependant relativement limités pour des communes éloignées des aires d'influence des villes et présentant certaines fragilités en termes de population et d'emplois ou de niveau de revenus des habitants ». C'est par exemple le cas des ruralités productives, qui « reçoivent une part relativement faible de DSR, en raison principalement de leur faible nombre d'habitants ».

¹ ot_perequation_etat_dsr_et_communes_rurales.pdf

Il ressort des auditions qu'au sein même des ruralités, il existe des disparités entre certains territoires qui bénéficient de financements, réussissent à se doter d'ingénierie, sont en mesure de répondre à des appels à projets (Petites villes de demain, Villages d'avenir, etc.), deviennent attractifs ; et d'autres territoires qui décrochent et se retrouvent dans « *des trappes de développement économique et social* ». C'est ce que démontre Magali Talandier et Manon Loisel dans leur étude sur « *L'industrie rurale face à la raréfaction des ressources* » (2025)¹, qui compare les trajectoires de trois intercommunalités rurales : la communauté de communes Porte de DrômArdèche, la communauté de communes des Ballons des Hautes-Vosges et la communauté d'agglomération du Bocage bressuirais.

L'étude souligne la difficulté de la communauté de communes des Ballons des Hautes-Vosges à enrayer son déclin économique et industriel, sans perspective de rebond, ce qui peut s'expliquer par plusieurs facteurs : industrie traditionnelle peu diversifiée (métallurgie, automobile, textile, bois) qui ne se transforme pas, baisse continue des emplois industriels, territoire enclavé, difficultés de dessertes, manque de moyens financiers, déficit d'ingénierie, etc.

L'accompagnement au développement des territoires hyper-ruraux doit devenir une priorité de l'action publique. Il doit être pensé dans le cadre d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire, en coopération avec les acteurs locaux.



Recommandation : accompagner spécifiquement le développement des territoires hyper-ruraux

- Dans le cadre d'une stratégie nationale, réfléchir à la création et à la diversification de filières industrielles dans les territoires hyper-ruraux (exemple : filières biosourcées) ;
- Réfléchir à une bonification de la dotation de solidarité rurale (DSR) en faveur des territoires hyper-ruraux ;
- Renforcer les réciprocités et les solidarités entre territoires métropolitains et territoires hyper-ruraux, par exemple en relançant les contrats de réciprocités.

¹ [Rapport_01_industrie-rurale_BD.pdf](#)

4. Améliorer la connaissance et la gestion du foncier industriel pour mieux concilier développement économique et sobriété foncière

Selon le Baromètre 2026 du foncier économique¹ publié par Intercommunalités de France en partenariat avec le Cerema et la Banque de France, le constat d'une **raréfaction du foncier économique disponible** se renforce depuis 2022 : « en 2026, 81% des intercommunalités doivent refuser des projets par manque de foncier disponible (contre 67% en 2022) ».

81%

Part des intercommunalités qui refusent des projets par manque de foncier disponible

Source : Baromètre 2026 du foncier économique

Parmi les raisons invoquées par les collectivités interrogées : l'inadéquation entre les sites disponibles et les besoins, la complexité des procédures d'urbanisme et environnementales, l'acceptabilité environnementale des projets industriels et logistiques. Dans le même temps, l'étude constate une baisse des opérations de densification des zones d'activités économiques et une stagnation des opérations de recyclage du foncier.

Dans le contexte des débats sur le « *zéro artificialisation nette* », le **foncier économique concentre les tensions** entre, d'une part, l'objectif de **lutter contre le réchauffement climatique** en réduisant l'urbanisation des sols au détriment des terres agricoles ; et d'autre part, la **nécessité de développement les territoires** en créant de l'activité économique, de l'emploi, du logement et des services publics.

C'est particulièrement le cas dans les territoires ruraux, où « *les industries rurales sont plus dépendantes des ressources environnantes que les autres. Elles sont plus aquavores, plus consommatrices de foncier, plus énergivores, plus dépendantes de bassins de main-d'œuvre restreints... Or, cette dépendance se place dans le contexte d'un changement de paradigme structurel, celui de la raréfaction des ressources* ».

Dans le cadre des auditions, plusieurs pistes ont été évoquées pour réduire la pression sur le foncier économique.

Une première piste consiste à renforcer l'obligation créée par la loi climat et résilience du 22 août 2021 de **réaliser des inventaires locaux** des zones d'activités économiques (identification des propriétaires et occupants, identification du foncier disponible, etc.).

¹ https://www.cerema.fr/fr/system/files?file=documents/2026/05/files_0.pdf

Une attention toute particulière doit être portée **au petit foncier – moins de 2 hectares** – qui représente **70% du foncier**, mais qui est sous-exploité, comme le souligne la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) dans son livre blanc pour redynamiser l'industrie (2025)¹. En effet, alors que les zones d'activité économique arrivent à saturation, 69 % des industriels ayant un projet d'implantation ont besoin de moins de 2 hectares de terrain. Au contraire, *« dans le cadre du plan France 2030, 55 sites « clés en mains » ont été identifiés et certains projets retenus ont bénéficié de terrains pré-aménagés avec des procédures déjà anticipées, mais cette démarche a été majoritairement conçue pour accueillir des projets de grande envergure »*.

Dans le contexte du ZAN et de la raréfaction du foncier économique, il importe que les collectivités territoriales **retrouvent la maîtrise de leur foncier**, et en particulier de leur foncier économique, par des **outils juridiques adaptés** (préemption, bail emphytéotique, bail à construction, foncières publiques, sociétés publiques locales, etc.), pour inverser la tendance de la vente du foncier public au secteur privé.

Le **recyclage du foncier** doit ensuite être amélioré. En effet, les friches représentent en France un stock de 170 000 hectares alors que 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers sont consommés chaque année. Parmi les outils existants, on peut noter : **l'occupation temporaire des friches** dans l'attente de leur aménagement, la **mobilisation des fonds de recyclage de friches** (fonds friches et fonds vert), des outils de cartographie des friches (ex : l'outil Cartofriches du Céréma), etc.

Enfin, l'échelon régional apparaît comme un échelon pertinent pour atteindre l'équilibre entre l'artificialisation des sols et la sobriété foncière, en permettant d'ajuster les ressources et les besoins en foncier par des **mécanismes de compensation inter-régions**.



Recommandation : améliorer l'identification et la gestion du foncier économique et industriel

- Renforcer et consolider la connaissance du foncier économique et industriel au niveau local (loi climat et résilience), régional (observatoires) et national (dispositif France Foncier +) ;
- Retrouver la maîtrise publique du foncier en ayant recours aux outils juridiques adaptés (préemption, bail emphytéotique, bail à construire, portage par un établissement public foncier, etc.) ;
- Renforcer le recyclage des friches ;
- Expérimenter les mécanismes de compensation foncière inter-régions pour ajuster les ressources et les besoins entre bassins de vie.

¹https://www.cpme.fr/sites/default/files/2025-11/CPME_LivreBlanc-Redynamiser%20l%27industrie_VF.pdf

5. Accélérer la transition écologique des activités économiques et industrielles : l'exemple des filières biosourcées et de l'agrivoltaïsme

La réduction de l'empreinte écologique des industries nécessite de **décarboner l'économie** (activités, filières, méthodes, processus, etc.). Les ruralités disposent d'atouts pour contribuer à la décarbonation de l'économie et à la **résilience des territoires**. C'est notamment le cas des **filières biosourcées**, avec l'exemple du lin et du chanvre :



Focus : les filières lin et chanvre en France

La filière lin

La France est le premier producteur mondial du lin textile, avec 1 million de tonnes produites en 2024. La même année, elle concentrait 85 % des 180 000 hectares de culture de l'Union européenne, dont les 2/3 en Normandie. La Normandie et les Hauts-de-France représentent en effet à elles seules 95 % de la surface française.

La filière souffre cependant d'une dépendance à l'étranger pour l'activité industrielle de transformation des fibres : la France exporte la quasi-totalité de sa production primaire pour importer massivement des produits finis. Des initiatives de réindustrialisation, notamment la réouverture de filatures à partir de 2023, ambitionnent de **reconstruire une chaîne de valeur nationale**.

La filière chanvre

La filière chanvre, plus récente dans son essor, connaît une trajectoire de croissance rapide. Premier producteur mondial, la France devance la Chine avec 23 600 hectares de culture et 1 550 producteurs en 2024. En dix ans, ces superficies nationales ont été multipliées par trois et sont susceptibles de doubler d'ici 2030 afin de répondre aux besoins des secteurs du textile et de la construction.

À cet effet, le chanvre permet la réalisation d'isolants thermiques propres : outre sa capacité à réguler naturellement l'humidité, le matériau est dépourvu d'émissions de particules cancérogènes. Par ailleurs, un hectare de culture peut absorber 8 à 22 tonnes de CO₂ par an, soit deux fois plus que les forêts. 98 % des surfaces françaises sont cultivées sans irrigation.

C'est également le cas de l'**agrivoltaïsme** :



Focus : l'agrivoltaïsme en France

L'installation de systèmes photovoltaïques au-dessus des zones agricoles permet, grâce au captage de la lumière solaire, de produire de l'électricité propre tout en optimisant l'espace rural.

Il convient de distinguer les **projets photovoltaïques** (compatibles avec une activité agricole, pastorale ou forestière) des **projets agrivoltaïques** (apportant un service direct à l'activité agricole).

L'agrivoltaïsme constitue ainsi un mode de production d'énergie renouvelable et une voie de **décarbonation de l'agriculture**. Il convient toutefois de **concilier production d'énergie solaire et production agricole**.

L'article 54 de la loi n°2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables des énergies renouvelables a modifié le code de l'énergie pour « *encourager la production d'électricité issue d'installations agrivoltaïques [...] en conciliant cette production avec l'activité agricole, en gardant la priorité donnée à la production alimentaire et en s'assurant de l'absence d'effets négatifs sur le foncier et les prix agricoles* ».

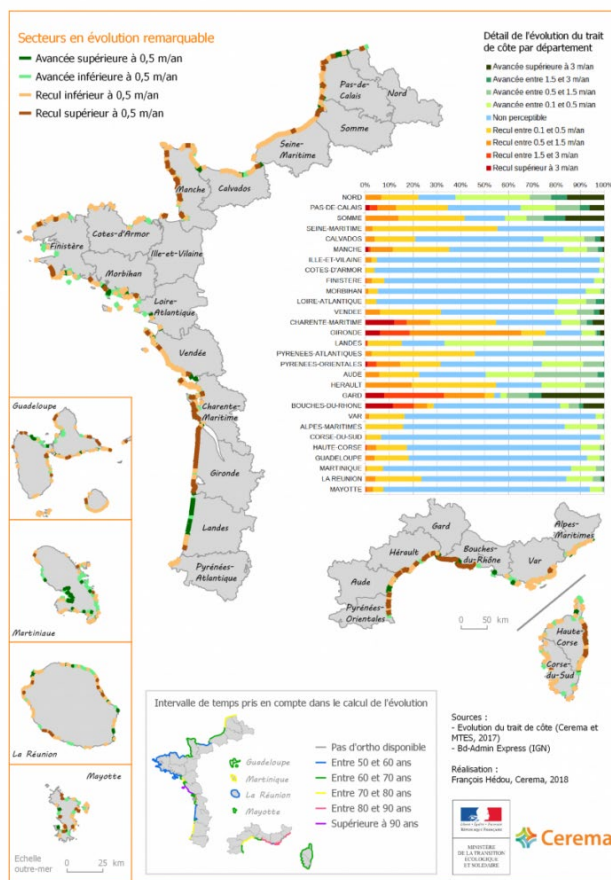
Le décret n° 2024-318 du 8 avril 2024 relatif au développement de l'agrivoltaïsme a précisé les conditions d'implantation des installations photovoltaïques sur des terrains agricoles, naturels ou forestiers. **Il limite à 40 % la couverture des surfaces agricoles par des panneaux photovoltaïques**, sauf dérogation.

D'après la Fédération française des producteurs agrivoltaïques (FFPA), un millier de projets sont en cours en 2024 et 135 000 hectares seront à terme concernés, **soit 0,5 % de la surface agricole**. Le secteur est investi concurrentiellement : TotalEnergies a acquis *Ombrea* fin 2023, Eiffage le groupe *Sun'R*, EDF Renouvelables est entré au capital de *Green Lighthouse Development*. La production nationale pourra atteindre 75 GW en 2035 contre 15 GW aujourd'hui.

B. ASSURER LA RÉSILIENCE DES TERRITOIRES RURAUX FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

1. L'exemple de l'érosion côtière

Selon les chiffres de 2018 du Cerema, **près de 20 % du littoral national s'érode** (soit 4 500 sur 20 000 km de côtes) et **37 % des côtes sableuses sont en recul**. Toutefois, les territoires littoraux ne sont pas égaux face à l'érosion côtière, qui varie fortement en fonction du type de côte (sableuse, rocheuse, marécageuse).



20%

Pourcentage du littoral français qui s'érode

Source : Cerema

1,2 Mds€

Coût de l'érosion côtière à horizon 2050

Source : Cerema

Selon les projections du Cerema, à l'horizon 2050, 5 200 logements et 1 400 locaux d'activité pourraient être affectés par le recul du trait de côte, pour une valeur de **1,2 milliard d'euros**.

La loi climat et résilience¹ du 22 août 2021 a fixé des objectifs pour lutter contre l'érosion côtière : mieux connaître l'évolution du trait de côte, gérer les biens immobiliers dans les zones exposées, limiter l'exposition des nouveaux biens et permettre la recomposition spatiale des territoires.

¹ [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets \(1\) - Légifrance](#)

Toutefois, ces dispositions n'ont pas donné lieu à des financements concrets ou à des outils d'adaptation.



Focus : Le rôle des architectes dans l'adaptation des territoires littoraux à l'érosion côtière

Les architectes jouent un rôle central dans l'aménagement du territoire, notamment grâce aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), financés par la taxe d'aménagement, qui accompagnent les collectivités territoriales.

Dans les territoires littoraux, l'ingénierie des CAUE est en particulier mobilisée sur la gestion des risques majeurs comme l'érosion côtière et la montée des eaux : diagnostics amont, cartographies des risques, projets d'aménagement.

L'ingénierie des CAUE permet de développer une approche globale de l'aménagement du territoire littoral, qu'il s'agisse du trait de côte au sens strict et plus largement de la bande côtière.

Par exemple, dans le cadre d'un concours organisé par le ministère de la Transition écologique sur le thème « *Mieux aménager les territoires en mutation exposés aux risques naturels* », l'agence BMC2 avait élaboré une cartographie pour la communauté de communes Cœur Côte Fleurie, située sur le littoral du département du Calvados, afin d'identifier les zones à risques, les zones de vigilance et les zones de vulnérabilité, afin de créer des chemins d'évacuation ainsi que des zones de refuge d'urgence. L'idée du projet était de développer une culture du risque en amont de la réalisation du risque.

La charge d'anticiper et de gérer les conséquences du changement climatique (érosion côtière, submersion marine) repose sur les collectivités territoriales situées sur le littoral français, qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour y faire face sans aide. Par exemple, le département de la Vendée dispose d'un budget de 1 milliard d'euros, consacré aux dépenses sociales. Or les besoins de financement de la Vendée pour lutter contre l'érosion côtière s'élèveraient à près de 8,5 milliards d'euros à horizon 2050. De plus, près de 60 % des constructions des communes littorales sont des résidences secondaires.

Les besoins de financement de la lutte contre l'érosion côtière (adaptations et relocalisations des logements, activités, équipements, services, réseaux, etc.) appellent donc à engager une réflexion sur la **mobilisation de la solidarité nationale**.

2. Valoriser la contribution des communes rurales à la transition écologique

L'article L. 110-1 du code de l'environnement¹ dispose que : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage ».

Les communes rurales participent à la préservation et à la valorisation de la nature comme patrimoine commun de la nation. Ces services rendus par les territoires ruraux, les « *aménités* », donnent lieu au **versement d'une dotation**, en application de l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT)².

Les chiffres clés

90,6%

de la forêt métropolitaine sont en zone rurale

79

millions de tonnes de CO₂ sont captés grâce aux forêts des communes rurales (sur les 87 millions de tonnes captés par l'ensemble des forêts)

381 410

km de rivières sont dans les communes rurales

14

millions d'hectares d'espaces protégés sont en zone rurale (soit près de 90% de la surface totale protégée en France)

Source : ministère de la Transition écologique :
<https://www.ecologie.gouv.fr/dossiers/france-ruralites-apporter-solutions-aux-habitants-milieu-rural/amenites-rurales>

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043975398/2026-06-18

² https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000048839152

Selon la définition donnée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), « les aménités sont les attributs physiques, géophysiques et biologiques caractéristiques des communes rurales qui rendent des services écosystémiques générant des valeurs économiques et environnementales. Le maintien et le développement de ces aménités sont des services environnementaux rendus par les territoires ruraux au bénéfice des collectivités locales et nationales. ».

La dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales a fait l'objet d'une réforme dans le cadre de la loi de finances pour 2024¹. Comme l'indique la DGCL :

“ La réforme de cette dotation vise à reconnaître et valoriser davantage les services environnementaux rendus par les communes rurales à l'ensemble de la Nation sur le plan du **maintien des réservoirs de biodiversité, des puits de carbone, des paysages et tous services rendus par les écosystèmes** (« les aménités rurales »). Elle ajoute donc à la compensation des contraintes d'aménagement qui peuvent en découler, une reconnaissance de la contribution des collectivités territoriales à l'atteinte des objectifs de la transition écologique. Elle prévoit une **augmentation significative de la dotation à 100 M€,** dans le cadre de France Ruralités, et permettra aussi de poursuivre l'effort de verdissement des concours financiers de l'État.

Source : DGCL

En 2024, **8 921 communes** ont bénéficié de la dotation, pour des montants individuels allant de 3 000 € à 234 058 €.

Les rapporteurs recommandent de consolider l'évolution à la hausse de la dotation de soutien aux communes rurales pour les aménités rurales, afin de valoriser la contribution des territoires ruraux à la transition écologique.



Recommandation : consolider l'évolution à la hausse de la contribution des communes rurales à la transition écologique

- Renforcer la dotation aménités rurales, par laquelle l'État soutient financièrement les communes rurales qui contribuent à la préservation de la biodiversité, à la protection des aires naturelles protégées, au stockage du carbone et permettent ainsi l'amélioration de la qualité de vie et l'attractivité des territoires ruraux.

¹ Article 243 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000048727615

C. GARANTIR LA COHÉSION SOCIALE ET L'ÉGALITÉ TERRITORIALE DANS LES TRANSITIONS

1. L'économie sociale et solidaire, levier de la cohésion sociale des territoires

Comme le souligne l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES), le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) représente à l'échelle nationale 200 000 employeurs, 2,7 millions de salariés, 13,7 % de l'emploi privé et 10 % du PIB.

10%

Part de l'ESS dans le PIB

Source : UDES

L'ESS est historiquement très présente dans l'action sociale et les activités de soins et d'accompagnement, en particulier dans les territoires ruraux. Elle apporte ainsi des solutions 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.**

L'ESS est aussi un acteur majeur dans les domaines du sport et de la culture. Dans les territoires ruraux, l'action culturelle est souvent organisée et animée par des associations.

L'ESS est toutefois confrontée à des **difficultés de financement, de recrutement et d'ingénierie**, en particulier dans les ruralités non périurbaines, où le déploiement des services est plus complexe pour répondre à tous les enjeux : mobilités, garde d'enfants, vieillissement de la population, etc.



Focus : L'économie sociale et solidaire, laboratoire de l'innovation sociale

L'histoire de l'ESS remonte au XIXe siècle avec les premières associations ouvrières, les coopératives de consommateurs et d'habitants et les sociétés de secours mutuel. L'ESS puise dans cette tradition sa **logique d'innovation sociale** pour apporter des solutions concrètes aux habitants et garantir la cohésion sociale du territoire.

L'ESS a été consacrée juridiquement par la **loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire**, qui la reconnaît comme un mode d'entreprendre et de développement économique spécifique. La loi crée une chambre française de l'économie sociale et solidaire, ESS France. Elle donne une définition des entreprises de l'ESS et crée le statut d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS).

L'ESS repose sur quatre principes : une gestion démocratique ; l'utilité collective ou sociale du projet ; la mixité des ressources ; la non-lucrativité individuelle.

Parmi les acteurs de l'ESS, on trouve : les associations (de la loi 1901), les fondations de personnes ou d'entreprises ; les mutuelles à but non lucratif ; les coopératives ; les entreprises commerciales d'utilité sociale.

Source : <https://www.economie.gouv.fr/economie-sociale-et-solidaire-ess>

2. Mettre l'habitabilité des territoires ruraux au cœur des politiques d'aménagement

Clémence Dupuis, architecte urbaniste et ingénieure des transitions territoriales à l'Université Grenoble Alpes, a mené des recherches-actions sur l'aménagement des communes rurales en déprise qui, malgré les moyens financiers et l'ingénierie déployés par l'État et l'engagement des élus locaux, ne parvenaient pas à améliorer l'habitabilité de leur territoire.

Ce constat interroge les méthodes classiques d'aménagement qui se fondent sur une approche technique par la spatialisation des opérations en vue d'améliorer l'attractivité du territoire. De plus, les politiques publiques mettent souvent l'accent sur des urgences légitimes : relancer l'économie, améliorer l'offre de logement, etc.

Or, les travaux de Clémence Dupuis plaident pour **changer de matrice des politiques publiques** et partir **des attachements des habitants à leur territoire** plutôt que de l'impératif économique : la beauté du territoire, qui doit être accessible à tous ; la qualité des relations sociales (convivialité, entraide, hospitalité) ; la capacité à s'émanciper et se projeter vers du mieux.



Focus : L'habitabilité des territoires

Selon les travaux de Clémence Dupuis, la notion d'habitabilité fait référence à la capacité des êtres humains à habiter un espace vivable et à s'adapter dans les conditions qu'ils estiment nécessaires à leur bien-être global, leur santé, voire leur survie.

Si l'habitabilité a d'abord été définie d'un point de vue matériel, « *le fait pour un local d'être habitable* »¹, le concept s'est progressivement élargi aux modèles économiques et sociaux, jusqu'à une nouvelle science des lieux intégrant l'« *habité* » de la Terre. Cette notion a ensuite progressivement investi un champ pluridisciplinaire et a fait l'objet de multiples définitions et conceptualisations.

¹ Définition du Larousse.

L'habitabilité intègre l'ensemble des conditions de vie et de qualité d'un lieu, aussi bien « matérielles qu'idéelles. Le terme renvoie à une idée de l'habiter plus large que le fait de résider. L'habitabilité d'un lieu est liée à l'existence de possibilités suffisantes de création et d'adaptation permettant aux individus de se l'approprier »¹.

À titre d'exemple, le concept a permis d'interroger l'articulation entre les enjeux spécifiques aux ruralités et les problématiques de vieillissement. En effet, s'il est possible d'habiter dans une haute vallée isolée en pleine force de l'âge, vivre retiré devient plus difficile avec le vieillissement, dès lors que la nécessité de recourir régulièrement à des soins implique un accès à des espaces bien équipés. L'habitabilité d'un même lieu varie ainsi selon l'état de santé et le cycle de vie des individus qui l'occupent.

L'habitabilité varie dans le temps, dans l'espace et selon les individus en fonction de leur capital spatial : ressources matérielles, culturelles, financières et alimentaires ; mobilité ; relations sociales ; accès aux services et aux soins ; rapport à l'environnement.

Le département de la Creuse illustre la dégradation progressive de l'habitabilité d'un territoire : avec une perte d'environ 650 habitants par an, le département voit sa population vieillir et ses jeunes partir massivement. La désertification médicale aggrave cette situation face à une population dont les besoins en soins augmentent – ce qui illustre directement la dimension « cycle de vie » de l'habitabilité : un même lieu peut devenir inhabitable non parce qu'il change physiquement, mais parce que les conditions nécessaires au bien-être et à la survie de ses habitants ne sont plus réunies. La fermeture des écoles, commerces et services de proximité achève de transformer un espace vécu en espace subi.

L'exemple de la suspension du projet d'aménagement touristique de Tony Parker dans le Vercors témoigne du fait que les transitions doivent être pensées au travers de **l'habitabilité du territoire** et pas seulement d'impératifs d'attractivité et de développement économique.



Focus : l'exemple rejet du projet de complexe hôtelier dans le Vercors de Tony Parker au nom de l'habitabilité du territoire

L'ancien basketteur Tony Parker a développé à partir de 2019 le projet de construire un vaste complexe hôtelier de luxe dans le Vercors, à Villard-de-Lans. Le projet, baptisé « *Ananda Resort* », devait comprendre un ensemble immobilier (99 suites-appartements, 700 lits, 17 597m² de surface de plancher),

¹ Géoconfluences, 2023.

des commerces et des activités *indoor*, pour un coût estimé de 88,5 millions d'euros.

Ce site de moyenne montagne est confronté aux enjeux du changement climatique, avec la diminution de l'enneigement qui menace le développement touristique de la station.

Les habitants se sont rapidement inquiétés des dimensions du projet et ont constitué un collectif nommé « *Vercors Citoyens* », composé de 800 personnes. Il s'agissait pour eux non pas de s'opposer au projet, mais de le penser de manière plus démocratique, pour réfléchir aux transitions dans le Vercors à l'aune de l'habitabilité du territoire et pas seulement au regard des impératifs d'attractivité économique.

Un dispositif d'écoute citoyenne a été mis en place en partenariat avec l'université Grenoble Alpes. Les 888 propositions formulées ont été regroupées en thématiques, qui font ressortir l'attachement des citoyens à l'environnement et aux paysages, au lien social, à la culture, etc.

Une consultation en ligne organisée au printemps 2025 avait conduit les 3 450 participants à exprimer un avis défavorable à 80 %

En septembre 2025, le préfet coordonnateur du massif des Alpes a rejeté le projet d'aménagement, tenant compte des considérations environnementales (conséquences sur la gestion de l'eau, risque d'émissions de gaz à effet de serre, etc.) et de la mobilisation citoyenne.

En parallèle, la mobilisation citoyenne, rejointe par des acteurs publics comme le parc naturel régional du Vercors, a engagé des travaux pour proposer d'autres manières d'habiter le territoire, en association avec les acteurs économiques, les élus locaux, les habitants.

3. Les tiers-lieux, l'innovation au service du développement durable et inclusif des territoires

La notion de tiers-lieux recouvre des réalités différentes : épiceries solidaires, espaces de *coworking*, friches culturelles, *fablabs*, tiers-lieux nourriciers, etc. Ces différentes formes de tiers-lieux ont toutefois en commun de « *mutualiser des espaces et des compétences, hybrider des activités et réunir un collectif citoyen engagé, favorisant la coopération pour répondre aux enjeux de leur territoire* »¹.

¹ France Tiers-Lieux : <https://francetierslieux.fr/quest-ce-quun-tiers-lieu/>



Focus : les tiers-lieux en France

Selon le groupement d'intérêt public France Tiers-Lieux, cinq éléments définissent un tiers-lieu :

- Entrepreneuriat ancré dans le territoire : création d'activités à impacts économiques, sociaux et environnementaux positifs à partir des besoins et ressources du territoire ;
- Expérimentation et création : modèles économiques hybrides, visant l'autonomie financière par des revenus divers (services, formation, loyers, restauration, fabrication...) ;
- Hybridation d'activités et de revenus : lieux du faire, souples, évolutifs et adaptables, permettant l'émergence de projets « hors cadre » ;
- Vie, convivialité et mixité : rencontres informelles, l'accueil et la convivialité, les interactions sociales imprévues font la valeur du lieu
- La libre contribution et l'évolutivité : des usagers impliqués dans le projet, qui le construisent et le font évoluer au fil du temps

Source : groupement d'intérêt public France Tiers-Lieux

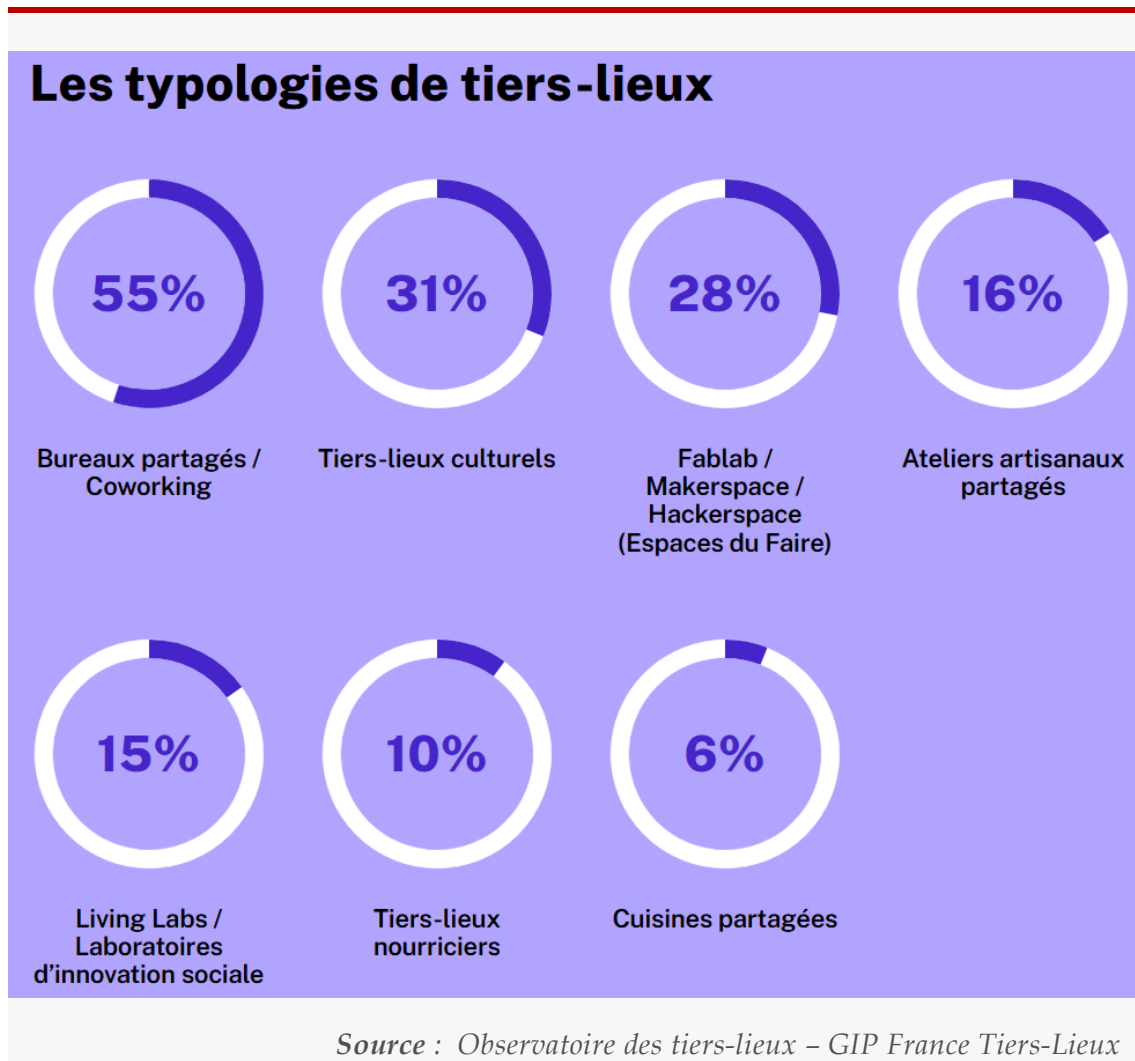
Les tiers-lieux sont un levier important du développement durable et inclusif des territoires ruraux. Selon l'Observatoire des tiers-lieux, on compte en France **3 500 tiers lieux**. S'ils se sont d'abord développés dans les centralités urbaines, les tiers-lieux sont aujourd'hui **majoritaires dans les territoires ruraux**. On dénombre ainsi 62 % de tiers-lieux en dehors des métropoles, et **34 % en ruralité**.

34%

Part des tiers-lieux en ruralité

Source : Observatoire des tiers-lieux – GIP France Tiers-Lieux

La typologie de tiers-lieux est variée et couvre plusieurs domaines : développement économique, artisanat, lien social, culture, espaces de création, alimentation, etc.



Les **collectivités territoriales** sont à l'initiative de la création de tiers-lieux dans **14 % des cas** – 27 % relevant d'une initiative citoyenne, 26 % d'une association déjà existante et 22 % de l'entrepreneuriat collectif ou individuel. On peut regretter que les collectivités ne se saisissent pas davantage de cet outil.

Toutefois, parmi les collectivités territoriales, **les communes (45 %)** et **les intercommunalités (44 %)** sont les strates qui se sont le plus saisies de l'opportunité que représentent les tiers-lieux pour contribuer au développement durable et inclusif de leur territoire, contre seulement 7 % pour les départements et 4 % pour les régions.

Les collectivités à l'initiative des tiers-lieux



Source : Observatoire des tiers-lieux – GIP France Tiers-Lieux

L'ANCT, par les programmes qu'elle pilote, contribue également au dynamisme tiers-lieux. Ainsi, dans le cadre du programme Villages d'avenir et grâce à l'accompagnement des chefs de projet, **près de 400 tiers-lieux ont été créés.**

Parmi les initiatives qui ont vu le jour, on peut noter : la création d'un bar associatif accueillant du *coworking* dans la commune de La Morte, en Isère ou encore une résidence d'artistes dotée de jardins partagés dans le Lot. Les réflexions portent aussi sur l'habitat partagé, avec la possibilité de villages seniors ou de colocations intergénérationnelles.

L'inventivité et la capacité d'innovation des territoires ruraux sont un atout pour le développement durable et inclusif des ruralités. Les rapporteurs préconisent de soutenir les acteurs associatifs qui contribuent aux politiques de transition dans les territoires ruraux, mais aussi de les intégrer davantage à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'aménagement durable des ruralités.

400

Tiers-lieux créés dans le cadre de Villages d'avenir

Source : ANCT



Recommandation : soutenir les acteurs associatifs contribuant aux politiques de transition dans les territoires ruraux

- Soutenir les acteurs associatifs (associations citoyennes, associations d'élus, économie sociale et solidaire, etc.) qui œuvrent pour le développement et la valorisation des territoires ruraux (culture, éducation, solidarité, santé, etc.), en particulier auprès de publics cibles tels que les jeunes ;
- Intégrer ces acteurs associatifs dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'aménagement durable des territoires ruraux.

4. La culture et le patrimoine, leviers du développement territorial durable

Une étude réalisée par la Coopérative Tiers-lieu(x) en 2024¹ a montré que **la quasi-totalité des tiers-lieux en Nouvelle-Aquitaine proposait une offre artistique et culturelle.**

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, etc.

En effet, dans l'imaginaire des ruralités, l'offre culturelle est souvent associée à **l'organisation de festivals** pendant la période estivale. C'est l'exemple *Jazz in Marciac* (Gers), la manifestation culturelle la plus importante d'Occitanie qui, en plus d'une billetterie en hausse (+9 % de fréquentation en 2025), attire plus de 300 000 visiteurs par an pendant le festival.

Un rapport de la chambre régionale des comptes d'Occitanie relatif à la gestion de l'association « *Jazz in Marciac* » sur les exercices 2018 à 2023² confirme **l'impact économique et touristique du festival**. Le montant total de dépenses des festivaliers en 2021 a été estimé à 3 millions d'euros. Ces dépenses bénéficient au **secteur d'activités de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés du territoire**, mais aussi aux nombreuses **entreprises ambulantes** qui s'installent sur le site pendant le festival. Ces activités économiques contribuent également à des retombées fiscales sur le territoire.

¹ Panorama des tiers-lieux en Nouvelle-Aquitaine (2024) – Coopérative tiers-lieu(x) : <https://coop.tierslieux.net/document/panorama-des-tiers-lieux-en-nouvelle-aquitaine-2024/>

² <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-03/OCR2024-13.pdf>

À l'inverse, l'arrêt du festival de musique « *country* » de Mirande (Gers) plusieurs années de suite, à partir de 2014, du fait de difficultés financières de l'organisateur, mais aussi de problèmes de logistique, de sécurité ou de disponibilité des terrains, a eu un impact économique négatif sur le territoire, qui accueillait plus de 130 000 festivaliers par an.

Les ruralités permettent également la **mise en valeur du patrimoine et de l'histoire du territoire**. C'est le cas du projet « *Bigorrrus* » porté par la communauté de communes Adour Madiran.



Bonne pratique : « *Bigorrrus* », un projet de territoire ambitieux et innovant porté par la communauté de communes Adour-Madiran

Le projet original de réaménager le site d'une ancienne cave coopérative de l'AOC Madiran à Castelnau Rivière-Basse a changé de dimension pour devenir un véritable projet de territoire porté par la communauté de communes Adour-Madiran.

Le nouveau projet vise désormais à transformer le site en un véritable lieu d'attractivité, d'innovation et de valorisation du patrimoine local, s'articulant autour des thématiques qui ont fait l'histoire du territoire : l'eau, la vigne, l'agriculture.

Le projet ambitionne de mélanger « *réalités et imaginaires, passé, présent, et futur du territoire* », s'inspirant du projet des Machines de l'île, à la croisée des univers de Jules Verne, du génie créatif de Léonard de Vinci et du passé industriel de Nantes.

Le projet devra toutefois s'articuler avec les contraintes des exploitants agricoles des environs.

Source : <https://www.adour-madiran.fr/un-nouveau-projet-territorial-et-touristique/>

Enfin, les ruralités sont aussi un **lieu d'innovation culturelle et de créativité artistique**, comme le démontre l'ambition de Sarrant (Gers) de devenir le « *village de l'illustration* ».



Bonne pratique : 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 de création et un lieu de convivialité et d'échanges.

Source : association InSite

5. Les ruralités, un laboratoire de solutions pour demain

Loin de leur image écornée, qui n'a plus lieu d'être, les ruralités doivent au contraire être appréhendées comme les **laboratoires de solutions pour demain**. Il convient non seulement d'accompagner le développement des ruralités à l'ère des transitions, en particulier s'agissant des territoires hyper-ruraux, qui disposent de moins de leviers. Il s'agit aussi et surtout **d'investir le modèle rural** comme étant porteur des solutions concrètes, durables, cohérentes et inclusives pour répondre aux défis du 21^e siècle.



Focus : les ruralités, un laboratoire de solutions pour demain

Selon l'enquête *Paroles de campagne – Réalités et imaginaires de la ruralité française* (2025)¹ :

« Alors que la ruralité a longtemps été perçue comme un territoire en retrait, marginalisé dans les priorités publiques, elle apparaît aujourd'hui, pour une large majorité de Français, comme une ressource utile pour penser l'avenir du pays. Ce basculement est net : selon notre enquête, 81 % des Français estiment qu'on devrait davantage s'inspirer de ce qui se passe dans les zones rurales pour résoudre les problèmes à l'échelle nationale, contre seulement 19 % qui continuent de la considérer comme un espace tourné vers le passé.

Ce jugement ne se limite pas aux seuls habitants des campagnes. Il traverse l'ensemble des profils : 83 % d'adhésion chez les ruraux, mais aussi 80 %

¹ [paroles-de-campagne-juin-2025_web.pdf](#). Enquête menée par Tristan Guerra, Clémentine Guilbaud Demaison, Raphaël Llorca, Laurent de Nervaux. Associations partenaires : Destin commun, Bouge ton coq, Insite, Rura.

chez les urbains. Les générations les plus âgées en sont les plus convaincues (88 % chez les 55 ans et plus), mais même chez les plus jeunes, près de 70 % des 18-24 ans partagent cette conviction.

Ce changement de regard s'explique par une convergence croissante des vulnérabilités environnementales et sociales entre zones urbaines et rurales. À l'heure où les enjeux d'autonomie alimentaire, de sobriété énergétique, de sécurité et de relocalisation deviennent prioritaires, le modèle rural apparaît comme un consensus puissant pour aborder ces transitions. De plus, les difficultés historiquement associées à la ruralité – accès aux soins, recul des services publics, éloignement des équipements et infrastructures – concernent désormais de nombreux autres territoires, notamment les périphéries urbaines et les villes moyennes. Ce que les ruraux vivent depuis longtemps par contrainte – faire avec moins, gérer localement, adapter les usages – est aujourd'hui partagé et compris plus largement à l'échelle nationale.

[...]

*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.** »*

CONCLUSION

Les territoires ruraux ne doivent plus être envisagés comme des espaces périphériques ou en déclin, mais comme des territoires permettant de relever les défis des transitions contemporaines. Leur potentiel industriel, énergétique, écologique et humain constitue un levier majeur pour la souveraineté et la cohésion nationale.

Les collectivités territoriales apparaissent dès lors comme des acteurs centraux de cette transformation. Leur capacité à structurer des coopérations locales, à développer l'ingénierie territoriale, à accompagner les filières économiques et à articuler développement et transition écologique sera déterminante.

Toutefois, la réussite de cette dynamique suppose une évolution profonde des politiques publiques : réaffirmation d'une ambition nationale d'aménagement du territoire, différenciation territoriale, renforcement des moyens d'ingénierie, territorialisation des politiques de formation et simplification des dispositifs.

Plus largement, il s'agit de construire un nouveau contrat entre l'État, les collectivités, les entreprises et les citoyens afin de **faire des ruralités des territoires d'avenir**.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

M. Bernard Delcros, président. – Mes chers collègues, le deuxième point à l'ordre du jour de notre séance appelle l'examen du rapport de la mission d'information conduite par nos collègues Laurent Burgoa, Franck Montaugé et Ghislaine Senée sur le thème de « *la contribution des collectivités territoriales au développement des territoires ruraux à l'ère des transitions* ».

Pourquoi ce contrôle ? On décrit souvent les ruralités comme subissant les crises : 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 et leurs élus sont au cœur des transitions et en première ligne pour imaginer et mettre en œuvre des solutions concrètes, durables, inclusives.

J'y suis particulièrement sensible en tant qu'élu du Cantal, un département rural de moyenne montagne, confronté comme beaucoup d'autres territoires à des enjeux de développement et de résilience face aux multiples défis qui se posent en matière de démographie, d'économie et d'attractivité, d'adaptation au changement climatique et de cohésion sociale et culturelle. Pour ma part, je suis persuadé que notre société ne sera pas en mesure de relever tous les défis qui se présentent à elle sans la ruralité.

J'apprécie le soin que vous avez mis à proposer une approche à 360 degrés du sujet, sans oublier d'inclure la question des territoires « *hyperruraux* », éloignés de toute centralité urbaine, qui ne possèdent pas de base économique ou industrielle, et sont les grands oubliés des politiques publiques.

Vos réflexions s'inscrivent dans la continuité des travaux de la délégation, qui portent notamment sur la transition environnementale des collectivités territoriales, l'ingénierie des petites communes, l'ingénierie des collectivités territoriales en matière de développement économique, l'ingénierie de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ou encore la revitalisation des centres-bourgs.

Puisque nous parlons d'ingénierie, je tiens à souligner que pour mener à bien votre mission, vous avez su déployer tous les moyens mis à disposition des rapporteurs de la délégation : un colloque sur le thème des ruralités et des transitions, organisé au Sénat le 9 octobre 2025 ; les auditions en délégation plénière de Dominique Faure et Clément Beaune ; 15 auditions rapporteur, qui vous ont permis d'entendre 26 interlocuteurs ; un « *Regards croisés* » sur le thème de la mobilité dans les territoires, avec la participation du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ; une consultation en ligne des élus locaux sur la plateforme dédiée du Sénat, qui a recueilli 2 372 réponses ; 8 contributions écrites que vous avez recueillies.

Cette matière riche et documentée vous a permis de battre en brèche les traditionnels clichés sur la ruralité et d'établir un état des lieux précis de la santé des territoires ruraux, qui sont à la fois stratégiques et vulnérables, et disposent de véritables atouts pour assurer les différentes transitions en cours, comme le démontrent les nombreux exemples inspirants que vous mettez en avant dans le rapport.

Vous vous êtes ensuite intéressés aux facteurs limitants et aux conditions de réussite du développement durable des territoires ruraux : rôle de l'État, stratégie d'aménagement, politique industrielle, gouvernance, ingénierie.

Cher Laurent, cher Franck, vous avez fait le choix d'intituler votre rapport « *Pour une approche inclusive du développement durable des territoires ruraux* ». Qu'est-ce qui a justifié ce choix plutôt que celui de l'intitulé de la mission d'information ?

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – Monsieur le président, nous avons souhaité intituler notre rapport « *Pour une approche inclusive du développement durable des territoires ruraux* », partant du constat que les territoires ruraux, qui représentent 88 % des communes françaises et 33 % de la population, sont trop souvent perçus comme des espaces en déclin ou en marge des dynamiques nationales. Pourtant, ils sont au cœur des transitions, économique, démographique, climatique, énergétique, sociale et culturelle.

La consultation en ligne des élus locaux que nous avons réalisée fin 2025 le montre bien : deux tiers des élus interrogés pensent que les territoires ruraux sont davantage en transition qu'en crise.

Notre rapport, qui s'appuie, comme vous l'avez rappelé, sur 15 auditions, un colloque, un « *Regards croisés* » et une consultation en ligne, démontre que les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle déterminant, à l'ère des transitions, dans la structuration d'une économie territoriale durable et inclusive, fondée sur la conciliation entre attractivité économique, transition écologique et cohésion sociale et culturelle.

Je vous propose dans un premier temps de dresser un diagnostic partagé des forces et des fragilités des ruralités, avant que mon collègue Franck Montaugé n'aborde les leviers d'action et les perspectives.

S'agissant du diagnostic, nos échanges avec l'Insee ont souligné le caractère à la fois stratégique et vulnérable des espaces ruraux, qui ne forment pas un bloc homogène, avec une attention particulière aux territoires « *hyperruraux* », qui représentent 26 % du territoire et 5,4 % de la population, et souffrent davantage des fractures territoriales, économiques et sociales. S'il existe des fractures entre l'urbain et le rural, il en existe aussi au sein des ruralités.

Les territoires ruraux disposent d'atouts réels pour accompagner les transitions : espaces naturels, biodiversité, captation du carbone, énergies renouvelables, circuits courts, qualité de vie, lien social, etc.

Ils connaissent aussi des fragilités structurelles, en particulier dans le rural non périurbain. Le rapport met en avant un certain nombre de données qui doivent nous alerter : déprise démographique, vieillissement de la population, vulnérabilité énergétique – 31,7 % dans le rural contre 20,7 % dans l'urbain dense –, taux de pauvreté, accessibilité aux services essentiels – 25 minutes dans le rural contre 5 minutes dans le périurbain.

Notre diagnostic insiste par ailleurs sur les limites des politiques actuelles, en particulier s'agissant du déficit de stratégie d'aménagement du territoire. Les élus auditionnés déplorent le désengagement de l'État en matière de planification stratégique. Les logiques d'appels à projets et de contractualisation favorisent les collectivités les mieux armées et créent de la concurrence entre les territoires, même s'il faut saluer les efforts consentis dans le cadre des dispositifs tels que Territoires d'industrie ou Villages d'avenir.

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 schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ou le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (Srdei). De plus, l'offre de proximité en matière d'ingénierie territoriale n'est pas suffisamment structurée, en particulier en matière de prospective territoriale.

Pour répondre à ces constats et enjeux, notre rapport formule dix-huit recommandations structurées en six axes, avec l'ambition d'une approche plus inclusive du développement durable des territoires ruraux.

Je vais à présent vous présenter les principales recommandations des trois premiers axes.

L'axe 1 porte sur la stratégie et la gouvernance.

Nous proposons de définir au niveau national une politique d'aménagement durable tenant compte de tous les territoires, dans le cadre d'une gouvernance multiniveau, qui associerait l'État, les régions, les départements, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes, et qui reposerait sur des dynamiques ascendantes et descendantes, en prenant modèle sur la gouvernance des Territoires d'industrie.

Par ailleurs, nous préconisons de développer une politique industrielle des territoires, intégrée aux politiques d'aménagement des territoires, dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités

territoriales alimenté par un processus *bottom-up* et *top-down* permettant à la fois de catalyser les initiatives locales et de fixer les priorités nationales.

Nous souhaiterions accompagner spécifiquement les territoires hyperruraux, avec des mesures sectorielles comme la création ou la diversification de filières – par exemple, des filières biosourcées comme le lin ou le chanvre –, mais aussi avec des mesures de soutien ciblées telles que la bonification de la dotation de solidarité rurale (DSR).

Enfin, nous proposons de relancer l'idée des contrats de réciprocité pour renforcer les solidarités et les synergies entre métropoles et ruralités ; la proposition figure d'ailleurs dans le rapport sur l'aménagement du territoire remis par Dominique Faure à Françoise Gatel en décembre 2025. Les contrats de réciprocité y sont cités comme « un levier de coopération interterritoriale urbain/rural ouvert à une grande diversité des formes de coopération. Même s'ils restent très peu développés, ces contrats ont eu un effet favorable sur la cohésion des territoires concernés » ;

L'axe 2 concerne les outils et de bonnes pratiques.

Nous préconisons à cet égard de produire des statistiques publiques au plus près des territoires pour améliorer la connaissance des territoires ruraux par les acteurs locaux. Il n'est, par exemple, pas possible aujourd'hui d'avoir accès au PIB des départements.

Nous recommandons de diffuser les bonnes pratiques *via* un répertoire national. Je citerai l'exemple des « *Pépites de la ruralité* », identifiées par l'Association des maires ruraux du Gard dans le cadre du Grand atelier de la transition écologique du Gard, ou encore la construction durable du groupe scolaire Rosa-Bonheur à Castillon-du-Gard, qui combine performance énergétique, avec l'utilisation du chauffage géothermique, de panneaux photovoltaïques et la réutilisation des eaux pluviales, et valorisation du patrimoine local, avec l'utilisation de matériaux locaux à faible impact environnemental.

Dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire durable et inclusive que nous appelons de nos vœux, il est nécessaire de développer les outils de prospective, de planification, de gestion de projet et d'évaluation pour davantage d'efficacité et une meilleure anticipation des changements climatiques, démographiques et économiques. La prospective ne doit pas rester l'apanage de l'échelon régional ; certains territoires ruraux ont réussi à engager une transformation systémique en ayant recours à une démarche prospective. C'est le cas, par exemple, Loos-en-Gohelle, dans le Pas-de-Calais, de Le Mené, dans les Côtes-d'Armor, de Malaunay, en Seine-Maritime, ou de Biovallée, dans la Drôme. La création ou l'actualisation des schémas de cohérence territoriale (Scot) est aussi un bon exemple de développement de la prospective, qui doit faire l'objet d'une réelle appropriation par les élus locaux, afin qu'elle fasse partie de leur boîte à outils.

L'axe 3 porte sur le financement de l'ingénierie territoriale.

Nous recommandons, d'une part, de créer un fonds « 1 % ingénierie », prélevé sur les enveloppes d'investissement, par exemple la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), ce qui permettrait, selon l'Association nationale des pôles d'équilibres territoriaux et ruraux et des pays (ANPP), de financer 400 postes d'ingénierie publique dans les ruralités, et, d'autre part, d'étendre l'éligibilité de la DETR aux études d'ingénierie, de prospective et de planification.

Ces recommandations posent les bases d'une nouvelle alliance entre l'État, les collectivités et les acteurs locaux, mais pour les mettre en œuvre, il convient également de lever les freins opérationnels et de s'appuyer davantage sur les dynamiques locales.

C'est le propos que va développer mon collègue Franck Montaugé, à qui je cède à présent la parole.

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Monsieur le président, pour revenir à votre question sur le titre, l'expression « *approche inclusive* » renvoie à plusieurs éléments. L'inclusivité géographique, car nous avons voulu signifier que tous les territoires étaient concernés ; l'inclusivité fonctionnelle, car beaucoup d'acteurs, tant publics que privés, ont un rôle à jouer. L'inclusivité, enfin, pour dire que le développement durable était plus large que la seule protection de l'environnement : il revêt aussi des dimensions sociales, économiques et culturelles.

L'axe 4 concerne la simplification et l'adaptation des normes. Les auditions ont fait ressortir que le coût de la complexité des normes freinait les projets de développement économique et industriel dans les ruralités. Nous proposons que soit définie au niveau national une méthode de simplification et d'adaptation des normes relatives au développement des territoires. La conduite de cette démarche devra associer toutes les parties prenantes, de l'État aux communes, en passant par les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi que les acteurs privés initiateurs et acteurs du développement.

Nous recommandons d'encourager le pouvoir de dérogation des préfets en matière économique et industrielle, comme le préconise M. Olivier Lluansi, ancien directeur du programme « *Territoires d'industrie* ».

Nous préconisons d'élargir les missions de la commission de conciliation des documents d'urbanisme pour en faire une « *conférence de dialogue* » associant élus, industriels, syndicats et associations, qui pourra être saisie pour avis par le préfet sur tout projet d'adaptation des normes au niveau local afin d'améliorer l'acceptabilité des projets économiques et industriels.

Cette proposition s'inspire de la proposition de loi visant à renforcer et sécuriser le pouvoir préfectoral de dérogation afin d'adapter les normes aux territoires, déposée par nos collègues Rémy Pointereau et Guylène Pantel. Elle a également été formulée par Olivier Lluansi à propos de « *Territoires d'industrie* ».

Nous proposons d'évaluer et de renforcer l'efficacité des schémas stratégiques, tels que les Sraddet, Srdeii, SCOT, pour en faire de véritables leviers de transition des ruralités.

En effet, lors des auditions, peu d'élus des territoires ruraux ont pu citer le Sraddet comme un levier d'action, alors que c'est la vocation première de ce schéma. Nous préconisons d'en faire un véritable outil de prospective et de planification, qui doit mieux s'articuler avec le niveau national – les priorités fixées par l'État –, et le niveau local, soit les projets portés par les élus ruraux.

Pour un meilleur développement territorial local, la cohérence et la lisibilité des processus de type Sraddet, Srdeii, SCOT, contrat de relance et de transition écologique (CRTE), plan local d'urbanisme (PLU), doivent être recherchées, en impliquant les élus locaux et leurs représentations dans cette démarche.

L'axe 5 porte sur l'accompagnement des transitions. Les auditions ont permis d'identifier plusieurs leviers.

D'une part, le foncier apparaît comme un enjeu clé du développement économique : 81 % des intercommunalités refusent des projets faute de foncier disponible selon le Baromètre 2026 du foncier économique d'Intercommunalités de France. Dans le contexte du zéro artificialisation nette (ZAN), nous préconisons de renforcer la connaissance du foncier existant en développant les observatoires aux niveaux local, régional et national.

Nous proposons de retrouver la maîtrise publique du foncier par le recours à des outils juridiques adaptés – préemption, baux emphytéotiques, portage par des foncières publiques de type établissement public foncier (EPF) ou établissement public de financement et de restructuration (EPFR) –, et la définition de stratégies adaptées de gestion et d'optimisation du foncier disponible ou à réhabiliter, comme le renforcement du recyclage des friches, qui représentent 170 000 hectares disponibles en France, à comparer aux 20 000 hectares d'espaces naturels, agricoles ou forestiers consommés chaque année.

Plusieurs actions sont possibles : l'occupation temporaire des friches dans l'attente de leur aménagement, la mobilisation des fonds de recyclage de friches (fonds friches et fonds vert), des outils de cartographie des friches, du type Cartofriches au Cérema. Il faut aussi réfléchir à l'expérimentation de mécanismes de compensations foncières interrégionales pour ajuster les ressources et les besoins en foncier.

En outre, les acteurs de la transition doivent être davantage soutenus. Nous préconisons de consolider la dotation « *aménités rurales* », qui représentait 100 millions d'euros en 2024, pour mieux reconnaître la contribution des communes rurales à la transition écologique, et de réorienter l'action des chambres consulaires – chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, chambre de métiers et de l'artisanat –, qui ont connu

des mouvements successifs de rationalisation de leurs réseaux et de leurs moyens, vers l'accompagnement des porteurs de projets en matière de décarbonation, de transition énergétique ou encore de portage immobilier.

Il importe de soutenir les acteurs associatifs qui œuvrent pour le développement et la valorisation des territoires ruraux. Nous recommandons d'intégrer davantage ces acteurs associatifs dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques d'aménagement durable.

Nous pensons en particulier aux acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui représentent 10 % du PIB et qui apportent des solutions 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 des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS).

Nous pensons aussi au développement des tiers lieux, qui sont un levier important du développement durable et inclusif dans les ruralités, où l'on dénombre 34 % des 3 500 tiers-lieux en France.

Nous pensons enfin aux acteurs de la culture et du patrimoine, qui sont des leviers du développement territorial dans les ruralités. Je pourrais évoquer le festival *Jazz In Marciac* dans le Gers, dont l'impact économique était estimé à 3 millions d'euros en 2021, au bénéfice des secteurs de l'hôtellerie, de la restauration, des cafés, des entreprises ambulantes, avec des retombées fiscales pour le territoire. Je citerai aussi l'ambitieux projet de territoire « *Bigorrrus* », porté par la communauté de communes Adour-Madiran, qui vise à réaménager le site d'une ancienne cave coopérative de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) Madiran à Castelnau-Rivière-Basse pour en faire un véritable lieu d'attractivité, d'innovation et de valorisation du patrimoine local.

Il nous paraît important d'envisager la possibilité de valoriser la dimension culturelle des projets d'aménagement durable du territoire impliquant l'ANCT ou soumis aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Enfin, une attention particulière doit être portée à la formation. C'est l'axe 6.

Nous préconisons de systématiser la formation des élus ruraux aux stratégies et outils de développement durable. L'initiative de l'université de Nîmes, qui propose une formation diplômante en gestion des communes rurales, nous paraît devoir être généralisée. Par ailleurs, nous recommandons d'accompagner spécifiquement les jeunes ruraux, qui représentent 5,3 millions de personnes, soit 30 % des moins de 20 ans, et subissent de nombreux déterminismes territoriaux et sociaux. L'association Rura nous rappelait le chiffre de 2 heures 37 minutes de transport quotidien pour les jeunes ruraux contre 1 heure 55 minutes pour les jeunes urbains. Le dispositif des Territoires éducatifs ruraux (TER) nous paraît devoir être généralisé pour

aider à fédérer les acteurs éducatifs, sociaux et culturels autour de la construction des projets d'avenir des jeunes ruraux.

En conclusion, la ruralité, dans sa diversité, est ou peut devenir un formidable levier de développement durable au service de l'avenir de notre pays. Notre rapport montre que les territoires ruraux sont non pas un problème, mais une solution. Là où l'État s'éloigne ou s'est éloigné, parfois faute de sollicitations ou de propositions, les territoires ruraux peuvent être porteurs de modèles résilients, durables, cohérents, innovants et inclusifs pour répondre aux défis du développement, à l'ère des transitions du XXI^e siècle.

Pour finir, citons la parole des associations Destin commun, Rura, InSite et Bouge ton coq sur les *Réalités et imaginaires de la ruralité française* (2025) : « *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* ».

M. Bernard Delcros, président. – Je vous remercie pour cette présentation. Ces sujets me parlent tout particulièrement. Pensez-vous que la dotation « *aménités rurales* » devrait être fléchée vers la protection de l'environnement et la transition écologique ?

M. Patrice Joly. – Il y a un enjeu culturel : la compréhension par les territoires de ce qu'est véritablement le développement durable. En effet, il inclut beaucoup d'éléments.

Les outils de planification sont effectivement très abscons pour les élus locaux. Il y a une vraie difficulté d'appropriation.

Enfin, je m'interroge sur la valorisation du foncier. Comment prendre en compte un foncier valorisé par l'installation à proximité d'un équipement public ou par un classement ? C'est injuste, car le propriétaire n'y est pour rien. Peut-on envisager une contribution spécifique au moment de la vente ?

Mme Nadine Bellurot. – Votre diagnostic est très juste. Vos recommandations sont pertinentes. Il y a beaucoup à prendre dans ce rapport d'information. Vous avez bien éclairé ce visage de la France. Pensez-vous que la dotation « *aménités rurales* » devrait être renforcée ?

M. Laurent Burgoa, rapporteur. – Nous souhaitons valoriser la dotation « *aménités rurales* ». Aujourd'hui, elle n'est pas ciblée sur certains services. Il serait intéressant d'y travailler.

Le développement économique a été retiré aux départements au bénéfice exclusif des régions. Certains départements pourraient récupérer cette compétence ou la cogérer. La région Occitanie est un bon exemple : avec 13 départements concernés, il n'y a pas assez de proximité. Depuis le Gard, Toulouse est loin !

M. Franck Montaugé, rapporteur. – Concernant la dotation « *aménités rurales* », je suis convaincu qu'elle devrait profiter aux communes au titre des paiements pour services environnementaux (PSE). Il faut que la ruralité participe pleinement à cette logique environnementale.

Nous devons promouvoir une vision extensive de la notion de développement durable, sans opposer systématiquement développement économique et protection de l'environnement.

Pour conclure, je dirai que les gouvernements qui se sont succédé depuis plusieurs années ont laissé ces problématiques dans un angle mort de nos politiques publiques. Il faut prendre ce dossier à bras-le-corps. Nous en sommes loin.

M. Bernard Delcros, président. – Je vous remercie pour toutes ces précisions. Nous réfléchirons aux suites à donner à cet excellent travail.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

COLLOQUE DU 9 OCTOBRE 2026

PREMIÈRE TABLE RONDE - Ruralités et transitions économiques et démographiques

Animation :

- Franck MONTAUGÉ, sénateur du Gers

Intervenants/es

- Patrice JOLY, sénateur de la Nièvre, membre de la délégation aux collectivités territoriales, président du conseil scientifique de l'Institut des hautes études des mondes ruraux (IHEMRr)
- Alain BAYET, directeur de la diffusion et de l'action régionale, Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)
- Jean-Baptiste GUEUSQUIN, directeur du programme Territoires d'industrie, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

DEUXIÈME TABLE RONDE - Ruralités et transitions climatiques, l'exemple de l'érosion côtière

Animation :

- Laurent BURGOA, sénateur du Gard

Intervenants/es

- Didier MANDELLI, Vice-président du Sénat, président du groupe d'études « *mer et littoral* »
- Nicolas BERNON, chef de projet, Observatoire de la côte de Nouvelle-Aquitaine, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM)
- Yolaine PAUFICHET, architecte, Vice-présidente du Conseil national de l'Ordre des architectes

TROISIEME TABLE RONDE – Ruralités et transitions sociales et culturelles

Animation :

- Ghislaine SENE, sénatrice des Yvelines

Intervenants/es

- Magali MARTIN, directrice du programme Ruralités, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- Marion LE CAM, administratrice, Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES)
- Clémence DUPUIS, architecte, ingénieure territoriale des transitions

RÉUNIONS PLÉNIÈRES

2 AVRIL 2026

- Clément BEAUNE, Haut-commissaire à la Stratégie et au Plan
- Dominique FAURE, ancienne ministre, chargée d'une mission confiée par le Gouvernement, relative à l'évaluation des dispositifs de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales et aux nouvelles perspectives pour les politiques d'aménagement du territoire

15 AVRIL 2026 – Regards croisés sur la mobilité dans les territoires

- Pascal BERTEAUD, directeur général du CEREMA
- Julie VALLÉE, directrice de recherche au CNRS au sein du Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) de Toulouse

AUDITIONS RAPPORTEURS

16 SEPTEMBRE 2025 – Institut des hautes études des mondes ruraux

- Patrice JOLY, sénateur de la Nièvre, président du conseil scientifique de l'Institut des hautes études des mondes ruraux (IHEMR)

16 SEPTEMBRE 2025 – Institut national de la statistique et des études économiques (Insee)

- Xavier BONNET, chef du département de l'action régionale au sein de la direction de la diffusion et de l'action régionale
- Camille FREPPEL, responsable du dispositif Fidéli (Fichier démographique d'origine fiscale sur les logements et les personnes)

2 DÉCEMBRE 2025 – Université Grenoble Alpes – Laboratoire Pacte

- Magali TALANDIER, professeure des universités, docteure en urbanisme et aménagement du territoire

2 DÉCEMBRE 2025 – Banque des territoires

- Sylvain BAUDET, expert ruralités, direction du réseau, appui aux territoires/Territoires Conseils
- Nasrine MAAMERI, conseillère en relations institutionnelles, direction des relations institutionnelles, internationales et européennes (DRIIE)

2 DÉCEMBRE 2025 – Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP – Territoires de projet)

- Frédéric WALLET, membre du bureau, enseignant-chercheur à l'INRAE
- Michael RESTIER, directeur

10 FÉVRIER 2026 – Association des maires ruraux (AMR) du Gard

- Sylvain ANDRÉ, président, maire de Cendras
- Guy MANIFACIER, vice-président, maire de Saint-Sébastien-d'Aigrefeuille
- Julie LOPEZ-DUBREUIL, membre du bureau, maire de Saint-Jean-du-Pin

11 FÉVRIER 2026 – Futuribles

- Frédéric WEILL, directeur d'études

11 FÉVRIER 2026 – Bpifrance

- Philippe MUTRICY, directeur de l'Évaluation, des Études et de la Prospective
- Bao-Tran NGUYEN, responsable du pôle études
- Samson DODELLER, responsable de développement à la direction de la stratégie
- Jean-Baptiste MARIN-LAMELLET, directeur des relations institutionnelles

17 FÉVRIER 2026 – Ipsos

- Stéphane ZUMSTEEG, directeur du département Politique et Opinion

18 FÉVRIER 2026 – Secrétariat général à la planification écologique

- Augustin AUGIER, secrétaire général
- Louise SIWERTZ, directrice du programme Modes de vie

24 FÉVRIER 2026 – Association des maires ruraux (AMR) du Gers – Association des maires (AMF) de France du Gers

- Cyril COTONAT, président de l'AMR du Gers, maire de Ladevèze-Rivière
- Michel BAYLAC, président de l'AMF du Gers, maire de Roquelaure

24 FÉVRIER 2026 – Association Rura

- Salomé BERLIOUX, fondatrice et directrice
- Félix ASSOULY, directeur du plaidoyer

25 FÉVRIER 2026 – Mission réindustrialisation à l'horizon 2025

- Olivier LLUANSI, ancien délégué ministériel aux Territoires d'industrie, chargé d'une mission sur la réindustrialisation à l'horizon 2035 par le ministère de l'Économie et des Finances.

6 MAI 2026 – Intercommunalités de France

- Jean-Yves BRENIER, président de la communauté de communes des Balcons du Dauphiné

6 MAI 2026 - Départements de France

- Bruno FAURE, président du Conseil départemental du Cantal

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Départements de France ;
- Association des maires ruraux du Gard ;
- Association des maires ruraux du Gers ;
- Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP – Territoires de projet) ;
- Secrétariat général à la planification écologique ;
- Banque des territoires ;
- Bpifrance ;
- Magali TALANDIER, professeure des universités, docteure en urbanisme et aménagement du territoire Université Grenoble Alpes – Laboratoire Pacte