

QUELLE FRANCE RURALE POUR 2020 ?

CONTRIBUTION À UNE NOUVELLE POLITIQUE
DE DÉVELOPPEMENT RURAL DURABLE



Quelle France rurale pour 2020 ?

Contribution
à une nouvelle politique
de développement
rural durable

Sommaire

Les campagnes françaises : situation et tendances 9

A Des campagnes aux multiples fonctions 10

- 1 Une fonction "résidentielle" qui connaît un développement spectaculaire 11
- 2 Une fonction "productive" qui s'affirme et se diversifie 15
- 3 Une fonction "récréative et touristique" 16
- 4 Une fonction "de nature" 18

B Les trois visages de la France rurale 20

- 1 Les campagnes des villes, nouvelle forme du rural 21
- 2 Les campagnes les plus fragiles, marquées par le recul économique et démographique 22
- 3 Les nouvelles campagnes, en recherche d'équilibre 23

C Un soutien permanent au travers de l'action publique, mais certains problèmes qui demeurent sans réponse 26

- 1 Un champ d'intervention très large 27
- 2 Des effets indéniables mais contrastés 28

D Synthèse 31

Des enjeux au projet : quelle France rurale en 2020 ? 33

A Le scénario du “rural sous dominance urbaine”, nouveau scénario de l’inacceptable ? 34

- 1 Un scénario qui s’inscrit dans le prolongement des tendances 35
- 2 Un scénario qui conduit à la marginalisation des territoires ruraux les plus fragiles 35
- 3 Le “rural sous dominance urbaine” est-il réellement souhaitable ? 36

B Les éléments d’une stratégie de développement rural durable 38

- 1 Résorber la fracture rurale 39
- 2 Miser sur une économie résidentielle maîtrisée 40
- 3 Repenser les rapports villes-campagnes et coordonner réellement politiques urbaines et rurales 41
- 4 Permettre le développement de l’agriculture et des secteurs productifs 42
- 5 Anticiper les changements environnementaux 44
- 6 Promouvoir les logiques territorialisées 44

C Les axes prioritaires d’action pour l’avenir 45

- 1 Rénover et renforcer les dispositifs d’intervention dans les campagnes les plus fragiles 45
- 2 Gagner la bataille des nouvelles technologies 46
- 3 Achever l’accès aux grandes infrastructures 46
- 4 Accompagner et favoriser l’accueil de nouveaux actifs 48
- 5 Répondre aux besoins en services liés au renouvellement des populations 49
- 6 Appuyer les projets de territoires 52

Conclusion 55



Annexes

58

annexe 1

Liste des sigles
utilisés dans le texte

59

annexe 2

Note méthodologique

1 Zauer

2 Bassins de vie

3 Typologie des cantons

61

annexe 3

Bibliographie

62

annexe 4

Table des illustrations

63

annexe 5

Indicateurs
de la typologie

4

Quelle France rurale
pour 2020 ?

Introduction

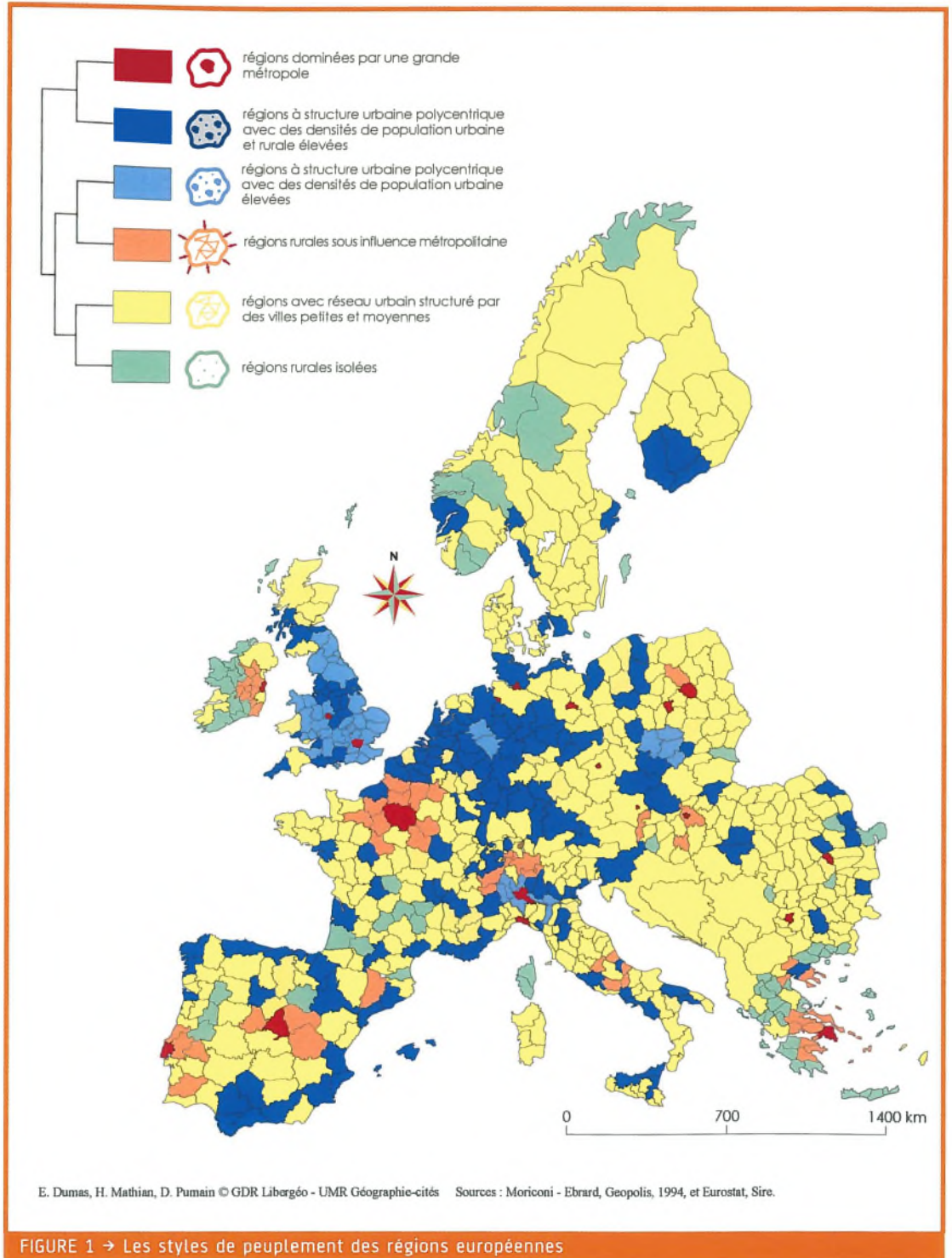
Introduction

L'espace rural français doit être regardé aujourd'hui avec un œil neuf. Il faut changer de repère.

Cet espace qu'on tenait jadis pour périphérique, peu perméable aux courants du progrès, cristallise aujourd'hui espoirs et inquiétudes de la société française. Les enjeux dont il est porteur se sont considérablement diversifiés, et l'audience plus large dont il bénéficie témoigne à son égard d'un intérêt toujours plus soutenu. Qu'il s'agisse de la qualité du cadre de vie, de celle de l'alimentation ou de la préservation de l'environnement – pour ne citer que ces trois cas particulièrement sensibles –, chacun sait que ces questions le concernent directement.

Or cet espace rural change. À l'heure où ces profondes mutations sont à l'œuvre, une conception monolithique et convenue du rural prévaut parfois encore. Il est par conséquent nécessaire de redéfinir les termes du débat et d'en redessiner les perspectives.

Aussi le premier objectif de ce rapport consiste-t-il à dresser un état des lieux cohérent de cette nouvelle donne. Il fait apparaître des changements d'usages et de perceptions dont l'importance ne peut plus être sous-estimée. Le monde rural n'est plus le monde agricole, et n'est plus non plus ce lieu d'exode que l'attractivité des villes semblait avoir placé sans recours à la remorque de la modernité. Dans l'ensemble, son solde migratoire s'est inversé, notamment par l'arrivée de populations jeunes. Villes et campagnes s'articulent. Les nouvelles pratiques dont il fait l'objet ont en outre élargi l'éventail de ses débouchés, diversifié sa vocation. Cet espace qui voilà trente ans se voyait majoritairement destiné à la production agricole constitue aujourd'hui un lieu de résidence recherché, une destination de plus en plus courue par les vacanciers, et devient un terrain d'initiatives et de politiques variées qui mettent en lumière sa place éminente au sein des questions d'environnement.



L'espace rural reste simultanément très divers, dans son organisation et dans ses dynamiques. Trois France rurales ressortent, qui rassemblent en leur sein, bien évidemment, une grande variété de catégories d'espaces : les campagnes des villes, les campagnes les plus fragiles et les nouvelles campagnes. Si certaines zones ont su profiter des nouvelles dynamiques, d'autres, moins favorisées par leurs ressources ou leurs capacités d'adaptation, accusent un isolement et un retard préoccupants, et démontrent que des promesses de la diversité aux écueils de la disparité, il n'y a souvent qu'un pas.

Cet espace rural s'inscrit dans un territoire plus large, et il faut le regarder avec un œil européen. Avec une densité relativement faible, et une structuration dominée par un semis de petites villes, il s'individualise dans une Europe plus peuplée et plus métropolitaine. Selon la définition harmonisée de l'OCDE, la France se distingue par sa forte empreinte rurale (Il y a proportionnellement deux fois plus de ruraux en France que dans les autres pays européens – nouveaux adhérents non compris), et par sa faible densité : Il y a 54 habitants/km² dans la France rurale, quand l'Italie rurale en compte en moyenne 64 et l'Allemagne, 100. Mais cette faible densité se conjugue avec une occupation quasi-totale du territoire, et une accessibilité partout possible. En ce sens, l'espace rural français se différencie de certains territoires européens très peu denses, au sein des pays scandinaves ou méditerranéens. Espace ouvert, il constitue donc un espace attractif en terme résidentiel. → [FIGURE 1](#)

Mais l'Europe rurale est aussi celle des politiques publiques, qu'elles soient environnementales ou agricoles. Les inflexions qui sont données à cette échelle influent sur les dynamiques à l'œuvre, et modifient les perspectives de développement.

Autant de constats qui appellent des choix lourds de conséquences, et qui donnent sens aux approches prospectives. La campagne résidentielle généralisée est-elle viable à long terme ? La préservation des sites naturels est-elle préférable à leur intégration dans une stratégie de développement plus large ? Quelles orientations permettront de lutter efficacement contre l'enclavement ? Contre les conflits d'usage ? Quelles sont les échelles de compétence les plus pertinentes pour la gestion du rural de demain ?

Ces questions fondamentales, à l'heure où l'avenir du rural est une préoccupation qui n'est plus simplement nationale, peuvent trouver des éléments de réponse dans les initiatives engagées chez d'autres partenaires. Ce rapport en donne quelques illustrations.

En définitive, les multiples France rurales appellent aujourd'hui des actions spécifiques et volontaires. L'État et les collectivités locales ont un rôle décisif à tenir au service du développement des territoires ruraux. ■

8

Quelle France rurale
pour 2020 ?

Les campagnes françaises:
situation et tendances

1^{re} partie

A large, stylized number '1' in a dark blue color. The top of the '1' is curved, and a horizontal line extends from its right side across the top of the page. A vertical line extends from the bottom of the '1' down to the bottom of the page. The number is positioned to the left of the main title text.

1

Les campagnes
françaises :
**situation
et tendances**



Des campagnes aux multiples fonctions

Les campagnes françaises ont longtemps été perçues comme des espaces essentiellement “productifs”. Les politiques rurales de l’après-guerre, qui ont promu l’agriculture au rang de secteur stratégique, ont largement contribué à ancrer cette vision. Pourtant, depuis le milieu des années soixante-dix, à mesure notamment que l’agriculture prenait une place plus réduite dans l’économie et dans l’emploi national, on a pu voir émerger à la fois de nouveaux usages et un nouveau regard sur les campagnes. Quatre fonctions définissent aujourd’hui les territoires ruraux. Outre la fonction productive, ils ont une fonction résidentielle, une fonction récréative et touristique, et une fonction environnementale.

1 Une fonction "résidentielle" qui connaît un développement spectaculaire

a) Les campagnes ne sont plus, pour la majorité d'entre elles, des terres d'exode.

Les espaces ruraux connaissent pour une majorité d'entre eux une dynamique démographique positive. Tous les types d'espaces sont concernés par cette évolution. Si l'on se réfère aux catégories définies dans le zonage en aire urbaine et aire d'emploi de l'espace rural (INSEE 2002)¹, on constate en effet deux phénomènes :

→ La logique de périurbanisation s'accroît

Une partie des espaces ruraux passe sous influence urbaine, essentiellement à la périphérie des aires urbaines. Entre 1990 et 1999, la population résidant dans le périurbain est passée de 8,8 à 12,25 millions d'habitants dans un double mouvement : une densification des territoires déjà sous influence urbaine en 1990 pour 0,8 million d'habitants, et surtout, pour 2,6 millions d'habitants, une extension² nette concernant près de 5 000 communes, anciennement classées rurales, qui sont désormais majoritairement polarisées par un pôle urbain.

Cette logique de périurbanisation est déjà ancienne. Elle s'amorce à la fin des années soixante. À partir de 1975, les pôles urbains perdent de la population au profit des campagnes voisines. Cette dynamique correspond, une fois la pénurie du logement d'après-guerre passée, au mouvement d'accession à la propriété des "urbains" (La part des ménages propriétaires de leur logement est passée de 33 % en 1954 à 56 % aujourd'hui) et au développement de la maison individuelle.

Entre 1962 et 1999, la population des zones considérées comme périurbaines s'est accrue de 70 %.

→ La fonction résidentielle diffuse dans les espaces à dominante rurale.

En 1999, 10,6 millions de personnes, soit 18 % de la population métropolitaine, résident dans l'espace à dominante rurale.

Depuis 1990, et pour la première fois depuis un siècle, la population s'accroît dans la majorité des communes rurales, dans les petites communes des couronnes périurbaines comme dans les autres catégories d'espaces ruraux- et cela essentiellement par l'arrivée de nouveaux résidents.

Le solde migratoire de l'espace à dominante rurale est très nettement positif (+ 410 000 habitants) alors que le bilan naturel y est de plus en plus négatif (163 000 décès de plus que de naissances au cours de la même période).

1

Sur les aspects méthodologiques de ce zonage, se reporter à l'annexe 3.

2

Sur un plan méthodologique, cette instabilité des frontières entre l'urbain et le rural conduit nécessairement à relativiser les délimitations que l'on construit pour les besoins de l'analyse, et qui aboutissent à des résultats très sensibles aux critères retenus. Ainsi, le zonage en aires urbaines et aires d'emploi de l'espace rural (ZAUER) qui privilégie la relation "domicile - lieu de travail" donne une représentation de l'espace à dominante rurale réduite à ses aires d'emplois (10,6 millions d'habitants en 1999) : une approche, de type plus résidentiel, fondée sur l'offre de services à la population et la notion de bassins de vie aboutit à retenir des espaces ruraux regroupant plus de 21 millions d'habitants en incluant les villes petites et moyennes où se regroupent ces services. De même certaines zones périurbaines des grandes agglomérations présentent des caractéristiques de densité et d'accès aux services proches de certains espaces ruraux. Cf. rapport "Structuration de l'espace rural une approche par les bassins de vie" (2003)

Cet excédent d'arrivées sur les départs concerne désormais plus de 60 % des communes de l'espace à dominante rurale.

Même les communes rurales les plus éloignées des pôles urbains connaissent maintenant des arrivées substantielles de nouveaux résidents : pour la première fois, le solde migratoire du rural dit "isolé" (au sens de l'INSEE) est devenu positif (+ 0,29 % par an sur la dernière décennie).

Le phénomène tient pour l'essentiel à l'installation de nouveaux résidents, qu'il s'agisse d'actifs ou de retraités (parfois d'origine étrangère), et à l'assèchement du réservoir qu'a représenté l'exode agricole.

→ Un phénomène qui trouve un écho européen

Même si une comparaison termes à termes reste difficile, faute d'une appréhension identique de la ruralité, la dynamique résidentielle connaît un essor comparable dans les pays européens.

En Grande Bretagne, des gains de population élevés ont été enregistrés lors des derniers recensements dans les districts ruraux et reculés ("*remote and mainly rural*"). De nombreuses analyses ont montré l'attractivité des zones rurales pour les créateurs d'entreprises, et les succès obtenus.

En Allemagne, la dynamique démographique la plus forte et la croissance relative la plus importante ont lieu dans les régions à dominante rurale avec une forte densité de population.

En Italie la renaissance rurale intéresse surtout la partie Nord et centrale du pays. Elle s'appuie sur un modèle d'industrialisation diffuse (districts industriels). Mais ce modèle est relayé aujourd'hui par d'autres facteurs de croissance, qui relèvent de phénomènes résidentiels et touristiques.

b) Il y a cependant encore des campagnes où les départs prédominent

L'analyse démographique réalisée sur la base d'un zonage en bassins de vie (INSEE 2003) montre que sur la longue période (1962-1999), 35 % des bassins de vie³ ont perdu de la population (Pour un indice moyen de 100 en 1962, ils se situent à 87, contre 114 en moyenne), et 7 % d'entre eux, quoique plus peuplés qu'en 1962, connaissent, à des degrés divers, un retournement de tendance. Plus de 7,6 millions de français vivent dans un bassin de vie en déclin.

Sur les 605 bassins de vie qui perdent de la population entre 1990 et 1999, 60 % d'entre eux le doivent au solde migratoire, ou à l'effet cumulé d'un solde migratoire et d'un solde naturel négatifs. Dans ces bassins, qui représentent environ 4,4 millions d'habitants, l'excédent des départs sur les arrivées aura été de 150 000 entre 1990 et 1999.

c) Les services aux populations résidentes sont inégalement répartis

Si l'on caractérise les bassins de vie ruraux en fonction du nombre et de la variété des services qu'ils sont susceptibles d'offrir⁴, on constate une très grande disparité entre les territoires. Un peu plus de 40 % seulement des bassins de vie peuvent être considérés comme autonomes, c'est-à-dire présentent une offre de services relativement complète et diversifiée. → FIGURE 2

Plusieurs faits marquants ressortent de l'analyse.

→ Les villes moyennes et les petites villes concentrent l'offre de services

Le niveau moyen d'équipement est toujours supérieur dans les bassins de vie qui sont structurés par un pôle urbain ou par un pôle d'emploi de l'espace rural ; il est en moyenne toujours plus faible

3

Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel ses habitants ont un accès aux principaux services et à l'emploi.

On recense 1 745 bassins de vie à dominante rurale (référentiel rural restreint).

Sur les définitions, se reporter à l'annexe 2.

4

Les services pris en compte pour la caractérisation des bassins de vie concernent les équipements concurrentiels (commerces divers).

les équipements non concurrentiels (gendarmerie, poste, perception, crèche...)

les équipements d'éducation (collège, lycées).

les équipements de santé (médecin, pharmacien, maternité, urgences...).

Cf. INSEE-DATAR (2003)

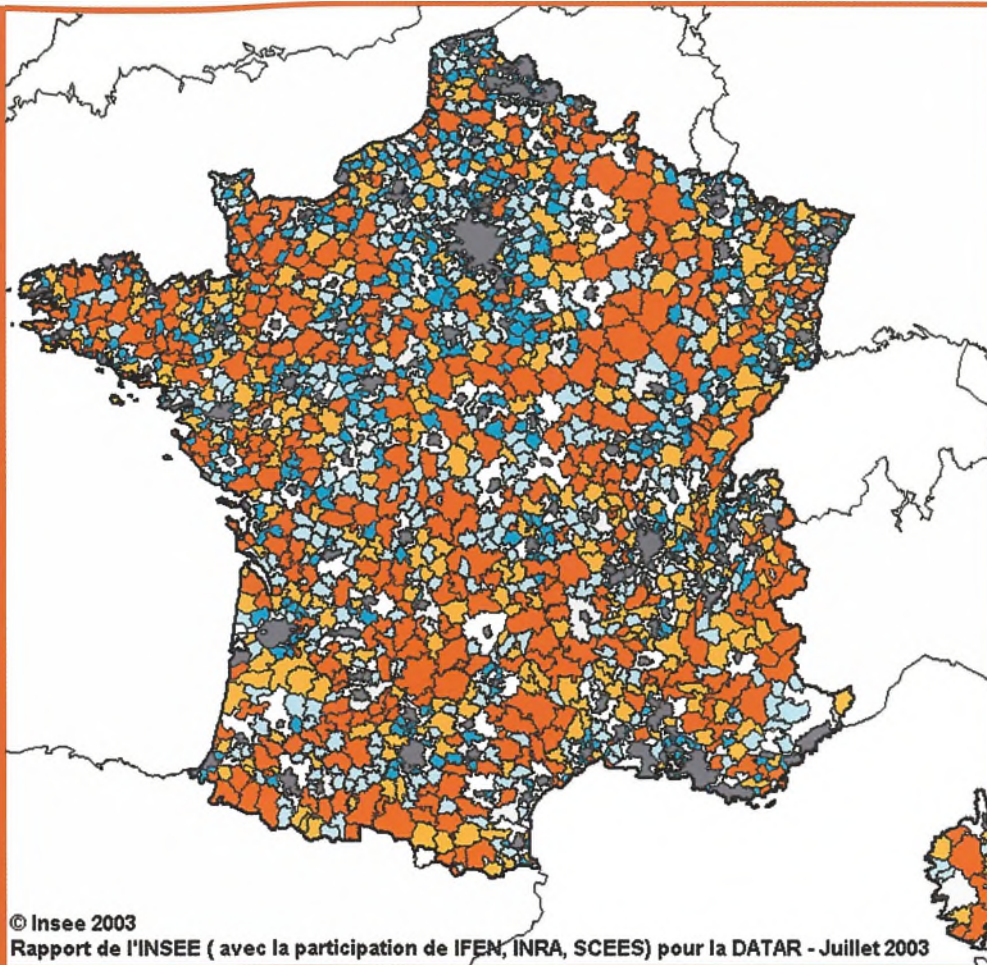
dans les bassins de vie structurés autour de bourgs ruraux ou dans les bassins de vie des couronnes périurbaines. 97 % des bassins de vie structurés par un pôle urbain sont autonomes, et 77 % de ceux qui le sont par un pôle rural. Cette proportion tombe à 21 % dans le rural diffus et à 11 % dans le périurbain.

→ **À l'échelle des bassins de vie, il n'y a pas de lien systématique entre dynamique démographique et niveau d'offre de services**

Des bassins de vie qui ont, rapporté à l'habitant, un bon niveau de service ne correspondent pas obligatoirement aux territoires à forte dynamique démographique. Nombreux sont les territoires ruraux isolés qui bénéficient d'un niveau d'équipement en services favorable. Et réciproquement, **les bassins de vie des couronnes périurbaines, qui voient leur population augmenter, ont souvent des niveaux d'équipements moins élevés que les bassins de vie ruraux.** Cela s'explique souvent par l'acquis que représentent les services publics hérités du passé.

Ce constat doit être néanmoins relativisé. D'une part, si l'offre de services ramenée à l'habitant est toujours inférieure dans les bassins de vie périurbains que dans les bassins de vie très ruraux, la quantité et donc la variété des services reste plus importantes dans les premiers. D'autre part, à niveau de services offerts comparable, l'aire des bassins de vie très ruraux est en général deux fois plus grande que celle des bassins de vie périurbains. L'accès aux services impose donc des trajets plus longs.

FIGURE 2
Niveau
des
services
dans les
bassins
de vie



© Insee 2003

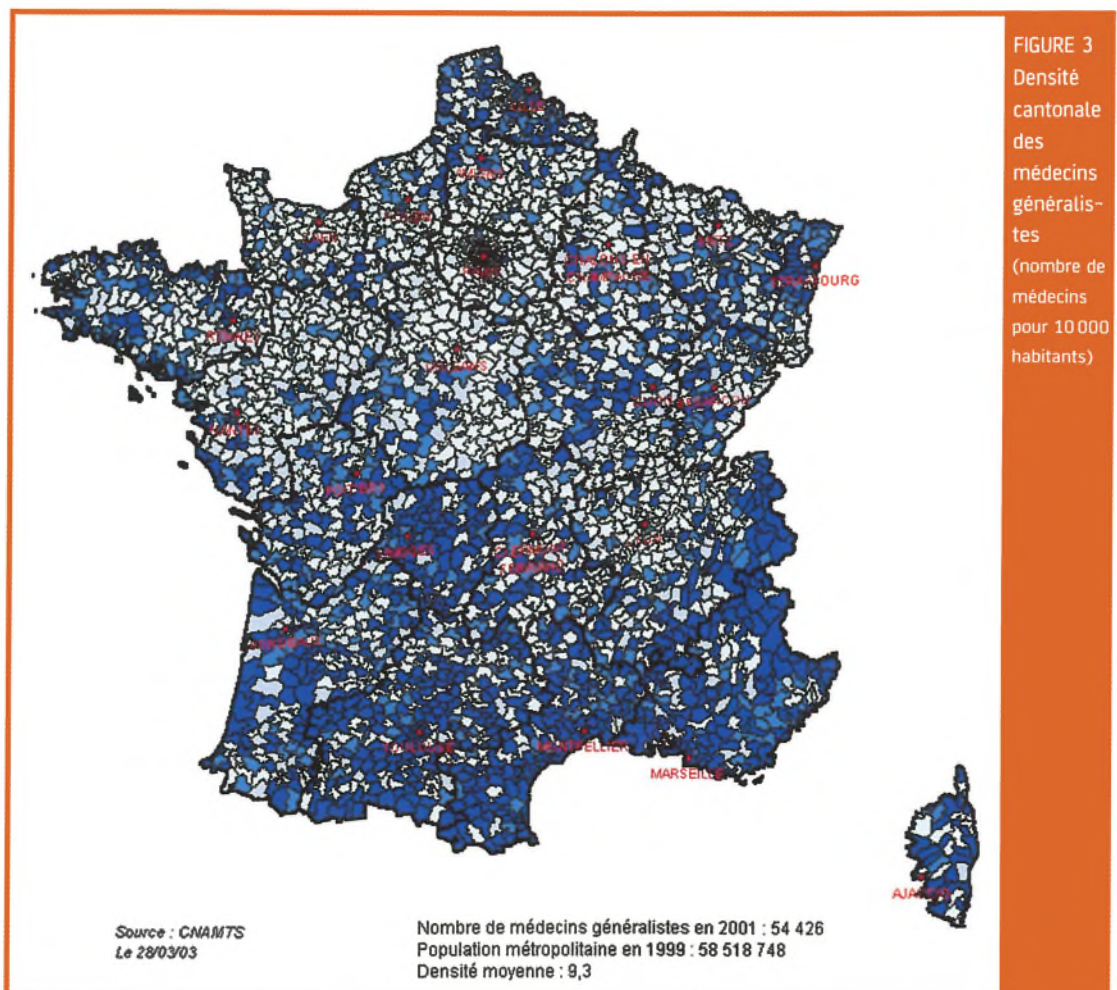
Rapport de l'INSEE (avec la participation de IFEN, INRA, SCEES) pour la DATAR - Juillet 2003

→ Cette carte correspond aux bassins de vie du "référentiel rural restreint". (Voir annexe 2)
→ Plus le score est élevé, plus le niveau d'équipement est satisfaisant.

- Le recul des services en particulier privés s'observe nettement dans les petites communes des zones rurales isolées

La régression des commerces touche aujourd'hui les petites communes du "rural isolé". Ainsi par exemple, entre 1980 et 1998, le nombre de communes qui ont perdu leur commerce d'alimentation y a été multiplié par trois, et le nombre de celles ayant perdu leur boucherie, l'a été par 1,4.

La situation des professionnels de santé, et des médecins en particulier, est plus contrastée. Si elle illustre que le rural isolé est en général moins bien doté (le nombre de médecins/habitants varie dans un rapport de 1 à 4 entre le département le moins pourvu et Paris), elle montre aussi que la répartition inégale sur le territoire obéit à des logiques propres. Ainsi pour les médecins généralistes, les zones déficitaires ne correspondent pas forcément aux zones rurales les plus défavorisées. C'est dans la moitié Nord de la France que la densité est la plus faible, y compris dans des zones en relative expansion comme l'Eure. Certaines régions défavorisées (en termes de revenu et d'évolution démographique), comme le Limousin, sont relativement bien dotées. La densité de médecins libéraux reste néanmoins plus forte à proximité des pôles disposant d'un centre hospitalier. → FIGURE 3



2 Une fonction “productive” qui s’affirme et se diversifie

a) Croissance de l’emploi en milieu rural

Depuis 1990, c’est dans les communes périurbaines que la croissance de l’emploi total a été, et de loin, la plus élevée (+ 16 % contre + 3,5 % au niveau national). Cette dynamique particulière est due en partie à une déconcentration significative d’emplois industriels vers les communes périurbaines ou sous faible influence urbaine, qui sont les seules dans lesquelles l’emploi industriel manufacturier a progressé.

Fait nouveau, l’emploi total a aussi progressé dans l’espace à dominante rurale, même si cette progression est modeste (d’à peine 1 %). Si l’on fait abstraction de l’évolution de l’emploi agricole, la progression est beaucoup plus nette : de l’ordre de 8 %. La croissance de l’emploi rural compense désormais la chute de l’emploi agricole.

En revanche, la part de l’emploi en milieu rural reste inférieure à son poids démographique. Alors qu’un français sur quatre réside dans le rural, seul un sur cinq y travaille.

b) Une place désormais relative de l’agriculture en terme économique

Dans ces campagnes productives, l’agriculture n’est plus l’activité économique dominante (en termes d’emplois et de valeur ajoutée), mais elle reste celle qui à la fois structure l’espace et en assure l’occupation majoritaire. L’agriculture couvre toujours une part prépondérante du territoire, son emprise s’étant en définitive peu relâchée au cours des vingt dernières années. Les 664 000 exploitations utilisent près de 30 millions d’hectares sur les 55 millions du territoire national, soit un recul de 5 % sur les vingt dernières années.

Dans les bassins de vie ruraux, les emplois de la sphère agroalimentaire (emplois agricoles et emplois des entreprises des IAA) dépassent rarement le quart des emplois locaux. Dans un quart des bassins il est même inférieur à 9 % de l’emploi local. Entre 1970 et 2000, le nombre d’actifs agricoles a été divisé par deux et la productivité du travail multipliée par quatre. La main d’œuvre reste essentiellement familiale, même s’il faut noter une part croissante de l’emploi de salariés permanents en agriculture (ils sont passés de 10 à 16 % de la main d’œuvre permanente entre 1988 et 2000), ainsi qu’une augmentation des saisonniers.

c) Le poids significatif de l’activité industrielle, et surtout la tertiarisation de l’économie rurale

Le rural est plus industriel ou ouvrier qu’on ne le croit. L’emploi industriel dans les bassins de vie ruraux⁵ est aujourd’hui en moyenne deux fois plus important que l’emploi agricole et agro-alimentaire additionnés. Il peut peser même très lourd puisque dans un quart des bassins, il dépasse le seuil de 40 %. Les entreprises industrielles, qui pour plus de la moitié d’entre elles n’excèdent pas 99 salariés, sont localisées de manière relativement diffuse dans le territoire. Cette présence s’explique à la fois par l’existence d’une tradition locale, mais elle est également le fruit de l’industrialisation diffuse des “trente glorieuses”.

La branche des industries de biens intermédiaires et le secteur de la construction sont bien représentés. La place de l’industrie en milieu rural, et sa résistance tiennent à certaines formes de qualification et de relations de travail, ainsi qu’à des niveaux de rémunération souvent plus faibles.

5

Emplois comprenant les services aux entreprises, mais excluant les IAA. Le référentiel pris en compte ici est le “rural restreint”.

Les emplois et activités liés directement aux populations (services aux particuliers, services éducatifs et de santé, commerce de détail) – on parlera des emplois résidentiels – fournissent aujourd'hui plus de 50 % des emplois ruraux, et assurent la majeure partie des nouveaux emplois dans les campagnes. Leur localisation dépend d'abord de celle des ménages. Leur poids dans l'économie des espaces ruraux ne cesse donc de s'amplifier accompagnant les mobilités des populations urbaines. La tertiarisation de l'économie rurale est largement engagée et devrait s'affirmer dans les prochaines années.

3 Une fonction "récréative et touristique"

Parce qu'il est ouvert et accessible, parce qu'il a totalement intégré l'ère de la mobilité, et parce qu'il dispose de ressources patrimoniales importantes et attractives, l'espace rural joue un rôle essentiel dans l'économie récréative et touristique. Ces secteurs en développement sont également en plein bouleversement.

a) Le tourisme, une activité structurante

→ Les espaces ruraux constituent une destination touristique majeure.

Avec 320 millions de nuitées en 2000, et une croissance régulière de la fréquentation, la campagne est le deuxième espace touristique des Français (35 % à 40 % des destinations touristiques).

Ce dynamisme est la traduction de quatre changements : l'attrait confirmé pour l'espace rural ; son accessibilité accrue ; le morcellement du temps libre (en particulier du temps libre hors vacances) qui favorise les mobilités de proximité (la durée moyenne des séjours a diminué en 10 ans, pour passer de 14,5 à 12 nuits) ; une crainte grandissante, en terme de sécurité, vis-à-vis du tourisme international.

→ Le tourisme rural a une physionomie particulière

La fréquentation de l'espace rural est la traduction d'une attente spécifique. Les enquêtes montrent que l'espace rural évoque en priorité le paysage, le calme, la tranquillité. Quand on y séjourne, c'est en priorité pour le "cadre naturel", "l'environnement", "l'isolement", la "liberté". Marche, sport et relations familiales sont les activités préférées des Français quand ils sont à la campagne.

De fait, une part importante de l'activité de tourisme rural ne donne pas lieu à des échanges commerciaux. L'hébergement non marchand tient ainsi une part dominante : 52 % des Français qui passent leurs vacances à la campagne déclarent loger dans leur famille ou chez des amis, et 26 % en résidence secondaire. Le secteur marchand ne représente que 22 % des nuitées.

La contribution des agriculteurs dans l'offre touristique (accueil et camping à la ferme, gîte et chambre d'hôtes) reste très marginale.

→ Trois types d'espaces ruraux touristiques

Les espaces ruraux se répartissent en trois grandes familles distinctes, qui se caractérisent pour l'essentiel par leur accessibilité aux centres urbains et par la nature de la ressource valorisée. Les espaces de ressources banales, en premier lieu, sont les plus nombreux, et leur essor repose surtout sur des petites initiatives de développement local dispersées et de faible ampleur. Les espaces de proximité urbaine, ensuite, sont caractérisés par des loisirs résidentiels de courte durée. Ils connaissent actuellement un fort développement, car ils répondent aux exigences liées au morcellement du temps libre et à la segmentation de la demande ("tourisme à la carte"). Les espaces d'attractivité forte et de loisirs spécifiques, enfin, qui peuvent être des espaces à ressources patrimoniales (sites naturels, gastronomie, patrimoine

“monumental”...), parfois dotés d'équipements lourds (stations thermales, sites de montagne), voire des espaces dotés d'aménagements “hors sol” et en particulier de ressources touristiques *ex nihilo* (parc d'attraction et de séjour, par exemple). Mais dans ce contexte global de croissance, certains espaces ruraux équipés peuvent également connaître des difficultés : crise et fermeture de villages de vacances, liés à un tourisme social déclinant et à des équipements devenus obsolètes ; déclin du thermalisme qui touche souvent des stations localisées dans les bourgs ruraux (nombreux exemples dans le Massif central).

b) Activités récréatives : croissance et hétérogénéité

L'espace rural offre depuis longtemps des lieux à la pratique récréative (chasse, pêche, promenade, ou des modes profondément ancrés dans les traditions locales). Ces activités, fortement utilisatrices d'espaces et de ressources du milieu rural génèrent peu ou pas de nuitées hors domicile et n'entrent pas, au sens strict, dans le champ du tourisme.

Elles sont diffuses dans l'espace, ce qui rend leur suivi souvent difficile. Aujourd'hui elles se renouvellent, notamment avec la progression du temps libre. Les pratiques ludosportives (VTT, canyoning, cyclisme...) se développent et génèrent à la fois de nouvelles activités, mais également la consommation de nouveaux espaces.

Elles progressent en particulier à proximité des centres urbains, et entrent parfois en conflit avec d'autres usages de l'espace.

c) Résidences secondaires : le début d'un recul ? → FIGURE 4

L'existence de résidences secondaires constitue une spécificité française. Même si le phénomène est loin d'être général (9 % des ménages possèdent une résidence secondaire), la présence des

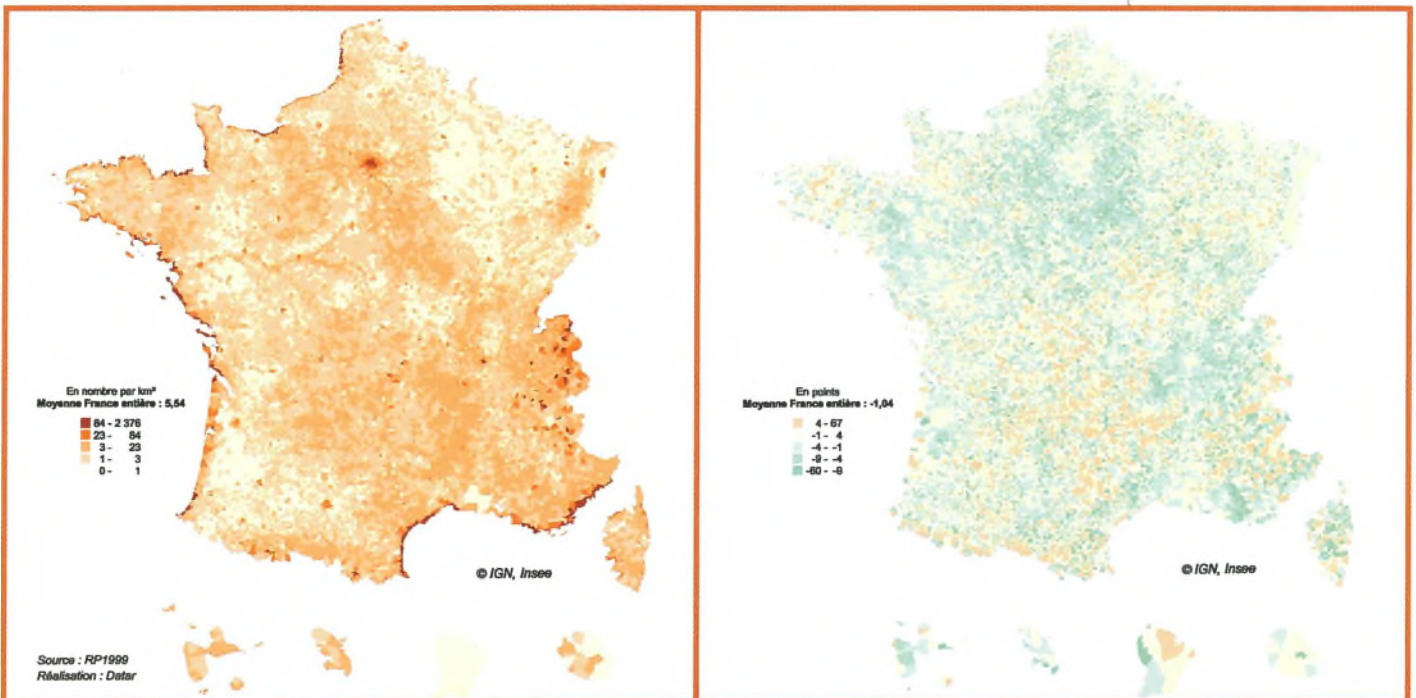


FIGURE 4 (a, b) → Situation et évolution des résidences secondaires dans l'habitat total.

a- Densité des résidences secondaires en 1999.

b- Variation de la part des résidences secondaires entre 1990 et 1999.

résidences secondaires est un élément de poids dans certaines régions. On note ainsi leur importance sur les espaces littoraux de l'Ouest, et une grande partie des massifs de montagne. Les dynamiques sont souvent très ciblées localement. En Bretagne, 10 communes totalisent à elles seules 36 % des mises en chantier de résidences secondaires.

La part des résidences secondaires dans l'ensemble du patrimoine bâti, après une croissance régulière, stagne voire régresse depuis 1990. C'est dans les périphéries des grandes métropoles (Paris, Lyon, Toulouse, Nantes, etc.) que cette dynamique est la plus sensible. Ce phénomène a plusieurs interprétations possibles. C'est d'abord la traduction d'une sédentarisation. La résidence secondaire devient dans certains cas la résidence principale, soit pour des actifs qui font un choix de vie alternatif qu'autorise la diminution du temps de travail, soit plus généralement au moment de la retraite de ses propriétaires. Dans les territoires ruraux concernés, elle traduit une installation de populations nouvelles, autonomes, mais âgées. Ce ralentissement peut être également le signe avant-coureur d'un retournement de tendance : les classes en âge d'en faire l'acquisition sont d'abord moins nombreuses que par le passé, davantage propriétaires de la résidence principale que leurs aînés, et sans doute enfin plus affectées par les conditions économiques générales que la génération du "baby-boom". Mais a contrario, l'évolution du phénomène est aussi tributaire de la demande en provenance des populations du Nord de l'Europe.

4 Une fonction "de nature"

Toutes les activités économiques et toutes les organisations humaines dépendent en dernier ressort de l'état et des disponibilités des ressources et des milieux naturels.

Quatre grands enjeux pour notre société sont aujourd'hui identifiés en matière d'espaces et de milieux naturels⁶ : ils concernent la protection des ressources naturelles, le maintien de la biodiversité, la protection contre les risques naturels, et le maintien des aménités et du cadre de vie.

Le présent et l'avenir de ces enjeux se nouent pour l'essentiel dans les territoires ruraux.

L'eau (qu'il s'agisse des eaux superficielles ou des eaux souterraines) et le sol, qui constituent avec l'air les ressources naturelles, voient leur gestion qualitative et quantitative se régler pour une large part dans l'espace rural. La qualité de l'eau dépend essentiellement de sa gestion dans les têtes de bassin (où se situent 75 % du chevelu des rivières) ; la régulation des consommations d'eau repose largement sur l'agriculture qui, à travers l'irrigation, en est le premier consommateur net (59 % de la consommation nette). L'agriculture et la forêt, parce qu'elles couvrent plus de 80 % de la surface nationale, sont les activités qui ont en "gestion" de manière dominante la ressource en sol. Certaines plantations forestières sont du reste destinées à sa protection, notamment en montagne (350 000 ha de forêts de protection, dont l'essentiel au titre de la RTM). Il reste que certains problèmes d'érosion et de dégradation des sols affectent l'espace rural (3,7 millions d'ha agricoles soumis à l'érosion) dont l'incidence se ressent sur les autres ressources (qualité de l'eau).

Pour le maintien de la biodiversité, qui constitue le 2^e enjeu, les espaces ruraux jouent un rôle prépondérant. Les espaces boisés et les espaces agricoles (avec respectivement 41 % et 36 %) concentrent plus des trois quarts des ZNIEFF. Ces activités entretiennent donc des écosystèmes, mais parfois aussi contribuent à les fragiliser, en fonction notamment de l'évolution des modes de production.

La protection contre les risques naturels renvoie à des questions de gestion intégrée, de solidarité entre l'amont et l'aval des bassins, et donc entre zones rurales et zones plus urbaines. Elle peut

déboucher sur une utilisation “multifonctionnelle” de certains espaces (champs d’expansion des crues) ou de contraintes d’usages fortes.

Enfin le cadre de vie et les paysages sont étroitement liés aux activités rurales. À cet égard, la diversité même des territoires ruraux français est en soi un atout, menacé parfois par la banalisation de certains espaces au cours des années passées.

Le développement de cette “fonction de nature” présente plusieurs conséquences pour les territoires ruraux.

Espaces producteurs de ces “fonctions de nature”, les territoires ruraux en sont aussi “consommateurs”. De l’évolution quantitative et qualitative des ressources et des milieux dépend en dernier ressort la dynamique d’un certain nombre de leurs activités.

Ensuite, dans cette fonction de dépositaires (en tant que propriétaires) et parfois de gestionnaires des ressources naturelles, les acteurs ruraux sont de plus en plus interpellés. Les conditions d’élaboration d’un dialogue avec l’ensemble de la société, qu’accompagne cette “publicisation” de la nature, constituent un enjeu majeur pour l’avenir.

Enfin, le développement de cette fonction de nature bouleverse les espaces et les limites traditionnelles. Dans le cadre des politiques publiques, on voit émerger de nouveaux territoires (par exemple le bassin versant, dans les SAGE ; la Zone spéciale de conservation, dans le cadre de la directive Habitat), c’est-à-dire de nouveaux espaces d’analyse des enjeux, qui deviennent aussi de nouveaux espaces de concertation, de négociation (voire de conflits) entre acteurs. Les politiques publiques de nature, elles-mêmes, traduisent des projets qui dépassent souvent les frontières nationales, pour trouver leur source et leur cohérence à l’échelle européenne (cas des directives), voire internationale (cas des traités). ■

B

Les trois visages de la France rurale

Ces quatre fonctions (résidentielle, productive, récréative et de nature), les territoires ruraux les combinent de manière différente, dans une très grande diversité de configurations. De manière simplifiée (toute typologie est réductrice), mais sans travestir au fond la réalité de terrain, on peut dire qu'émergent aujourd'hui trois France rurales⁷ : Les campagnes des villes, les campagnes les plus fragiles, et les nouvelles campagnes. Leur répartition au sein de l'espace national s'avère relativement typée, de même que les principaux indicateurs sociaux et économiques qui les caractérisent. Chacune de ces trois France incarne de manière plus appuyée un ou plusieurs enjeux de l'aménagement du territoire.

1 Les campagnes des villes, nouvelle forme du rural

Elles regroupent environ 750 cantons, en règle générale en croissance démographique. Il faut distinguer toutefois deux catégories dans les campagnes des villes, selon l'importance du fait résidentiel urbain.

a) Le rural périurbain à fonction résidentielle dominante

Situé sur le pourtour immédiat de toutes les villes moyennes et grandes du territoire national, il représente 240 cantons (soit 10 % des cantons ruraux). La densité de population y est élevée (195 habitants au km²). Les actifs travaillent pour l'essentiel (40 %) en dehors du territoire cantonal. L'utilisation de la voiture est générale : plus de 90 % des ménages sont équipés d'un véhicule et 48 % en ont deux ou plus. L'emploi agricole (2 %) et la population ouvrière (23 % des actifs) sont beaucoup moins représentés que dans le reste du milieu rural.

Cette part des campagnes des villes regroupe des territoires qui connaissent une dynamique démographique positive, grâce à l'arrivée d'une population relativement jeune. Les familles avec enfants représentent 50 % de la population. La part des logements récents est quasiment le double de celle de l'espace rural (16,2 %). Les personnes âgées sont deux à trois fois moins nombreuses que dans les autres zones de l'espace rural.

b) L'espace rural dense, résidentiel et productif

À côté de ce rural périurbain typé, on voit émerger un groupe à la fois nouveau (les typologies anciennes ne l'identifiaient pas comme tel) et très significatif par son étendue (puisqu'il représente 500 cantons environ) : c'est l'espace rural, où se diffusent de manière privilégiée les activités et la fonction résidentielle.

Ces nouvelles zones périurbaines, moins denses (66 habitants/km²) et avec davantage d'emploi endogène constituent les secondes couronnes, parfois très étendues, des agglomérations. Elles peuvent constituer, comme dans l'Ouest (Loire Atlantique, Vendée) ou en Alsace, par exemple, un continuum entre les agglomérations. Ces campagnes urbaines se développent également autour de petites villes (Rodez...)

Ces campagnes situées dans l'orbite des villes sont beaucoup plus agricoles que les précédentes : 8 % des actifs travaillent dans l'agriculture. On retrouve en particulier dans cette famille un certain nombre d'espaces fortement spécialisés dans les activités céréalières (en Île-de-France, Picardie). L'emploi industriel y est également bien représenté : 23 % des emplois sont industriels et 34 % des actifs sont ouvriers. Ce sont des territoires animés par une dynamique démographique positive, à la fois sur le

7

La description qui suit s'appuie sur les travaux de la SEGESA, effectués pour le CGP. Sur la méthode, on se reportera à l'annexe 2. L'annexe 5 présente quelques indicateurs caractéristiques de chacun des types identifiés.

plan naturel et sur le plan migratoire (les constructions neuves représentent 11 % du parc de logement, signe de cette évolution positive).

2 Les campagnes les plus fragiles, marquées par le recul économique et démographique

Antithèse des campagnes des villes, ces campagnes qui déclinent couvrent, avec près de 800 cantons, une part très significative des territoires ruraux (1/3 du territoire national). En règle générale, elles cumulent trois handicaps : la faible densité de population, une tendance à la mono activité plus prononcée, et une évolution démographique régressive.

On peut distinguer également, dans cette deuxième France, deux ensembles distincts.

a) Des territoires vieillis et peu dense à dominante agricole

Les cantons ruraux qui, sur ces critères, sont les plus défavorisés sont un peu moins de 500. Ils se retrouvent de manière dominante dans la moyenne montagne du Massif Central et sur ses marges (Berry, Morvan), dans le bassin aquitain (Gers notamment) et sur les contreforts pyrénéens, en Bretagne centrale, ainsi que de manière plus dispersée (Champagne-Ardenne, Normandie, sur les plateaux bourguignons).

Avec en moyenne 23 habitants/km² et une population âgée (les plus de 75 ans représentent 14 % de la population, contre 6 % en rural périurbain, par exemple), ce sont des territoires en déclin démographique prononcé. Le solde migratoire y est légèrement positif, mais il est largement contrebalancé par un solde naturel très déficitaire, résultat d'une régression souvent plus que séculaire.

L'agriculture y a une place importante (un actif sur cinq est exploitant) sans dégager pour autant des résultats économiques importants (la marge brute standard est inférieure à 75 % de la moyenne nationale). L'élevage bovin y est fréquemment l'activité dominante. Les conditions de vie y sont globalement modestes, les ménages sans voiture ou les ménages logeant dans un habitat ancien et vétuste étant proportionnellement plus nombreux que sur le reste du territoire. Les maisons inhabitées soit définitivement (logements vacants) soit temporairement (résidences secondaires) y sont plus nombreuses que les résidences permanentes.

b) Des espaces ruraux ouvriers et traditionnels, au tissu industriel en déclin.

L'autre figure du rural en difficulté est représentée par les campagnes ouvrières, où une industrie traditionnelle (textile, métallurgie...) a marqué durablement son empreinte, avant d'amorcer un net recul. C'est un espace qui se situe au nord d'une ligne Le Havre Strasbourg, et qui est fortement représenté en Lorraine, en Champagne-Ardenne, en Picardie, Nord Pas de Calais et Haute Normandie. On le retrouve également, de manière ponctuelle, à la proximité de multiples petits bassins industriels à travers la France rurale. Au total, il recouvre un peu plus de 300 cantons.

C'est une campagne qui reste dominée par le secteur secondaire. Le taux d'emploi dans l'industrie est en moyenne de 28 % et plus de 2 actifs sur 5 sont des ouvriers. Mais le déclin industriel est amorcé : la diminution du nombre d'emploi y est en moyenne de 11 % entre 1990 et 1999.

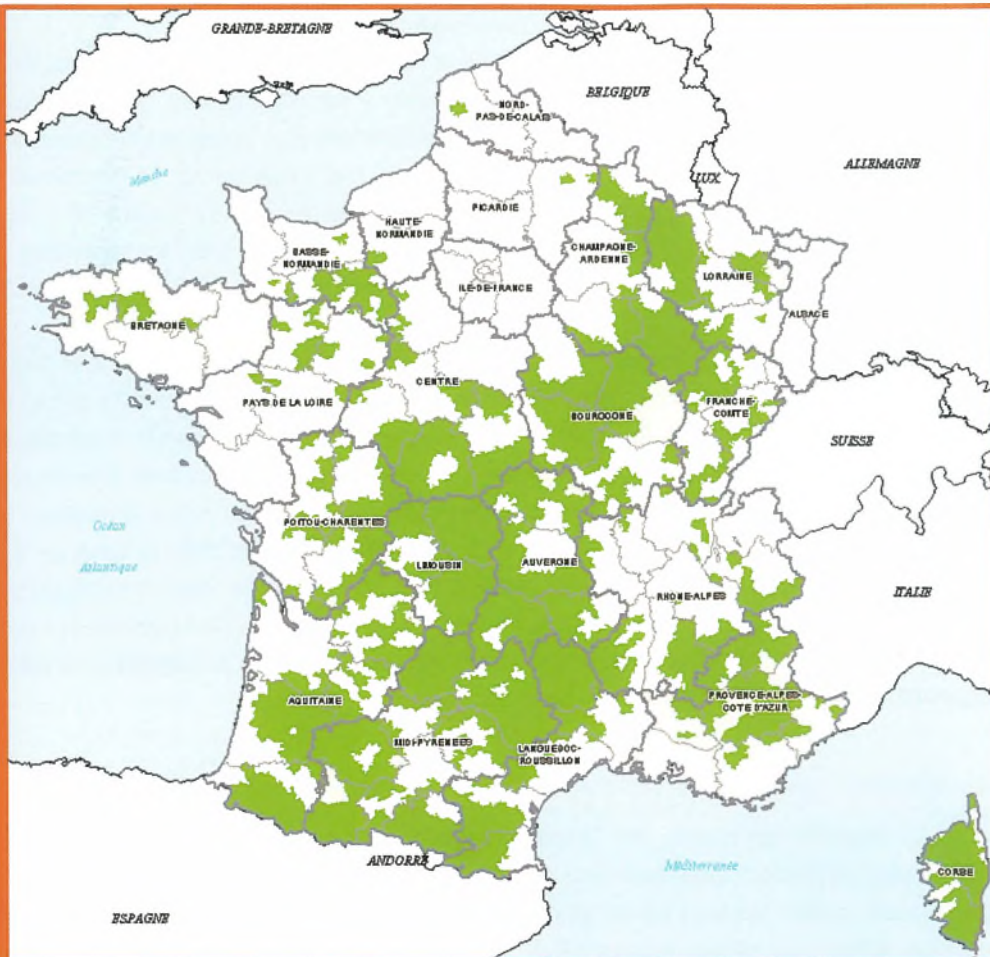
Une population relativement nombreuse (la densité y est assez élevée, avec 88 habitants/km²)

constitue encore un atout. Mais on observe, sous d'autres formes que dans le rural peu dense à dominante agricole, une nette tendance à la précarisation. Le taux de chômage est élevé (14,3 %), le taux d'activité des femmes y est le plus faible de tout l'espace rural. Par ailleurs, le déclin démographique, quoique moins accentué que dans le rural agricole, y est déjà amorcé. Fait inquiétant, ces territoires sont affectés d'une double dynamique régressive : les naissances y sont moins nombreuses que les décès ; mais les arrivées y sont également moins nombreuses que les départs. Ce sont des campagnes qui désormais vieillissent et que l'on quitte. → FIGURE 5

3 Les nouvelles campagnes, en recherche d'équilibre

Cette troisième famille regroupe des territoires ruraux aux fonctions productives plus diversifiées, mobilisant les ressources endogènes et déjà fortement tertiarisées ; elles ont une fonction résidentielle – certes moins marquée que les “campagnes des villes” – ; pour certaines d'entre elles, elles bénéficient de la généralisation de la mobilité et du développement de la multi-appartenance, pour être des espaces d'accueil, où se développent le loisir et le tourisme.

FIGURE 5
Les zones
rurales
les plus
fragiles



Ces nouvelles campagnes, “multifonctionnelles”, existent déjà. Elles couvrent près de 300 cantons. Mais elles aspirent à être plus nombreuses. Et le vivier est beaucoup plus important (de l'ordre de 900 cantons, qui dans le cadre de la typologie qui sert à cette présentation constituent des “familles intermédiaires” entre les trois grands groupes).

On distinguera donc dans la suite les espaces ruraux qui se rattachent clairement à cette logique territoriale, des espaces qui pourraient y rentrer, bien que se situant à la charnière avec d'autres logiques (cantons qui pourraient évoluer vers du périurbain pour certains, ou qui pourraient décrocher et rejoindre les cantons qui déclinent). **C'est l'un des enjeux des politiques publiques de contribuer à donner une orientation positive à leur évolution.**

a) Les territoires inscrits dans la logique des nouvelles campagnes

Ils se rattachent principalement à une première catégorie, que l'on qualifie de “rural à attractivité touristique et entrepreneuriale”. Cette catégorie d'espace doit sa dynamique à son attractivité résidentielle, que souligne un solde migratoire proportionnellement le plus important de tout l'espace rural (près de 14 % sur la période 90-99). L'héliotropisme et la qualité du cadre de vie en sont les principaux moteurs. Avec près de 250 cantons concernés, cette dynamique est très fortement représentée sur le pourtour et l'arrière pays méditerranéen (Languedoc Roussillon, PACA, Sud de la région Rhône-Alpes et Corse) et dans une moindre mesure sur le littoral atlantique, dans le Lot et la Dordogne. Quelques cantons ressortent également de manière éparse sur l'ensemble du territoire.

Sur ces territoires moyennement denses (61 habitants/km²), c'est en grande partie une population âgée qui s'installe (la part des migrants non actifs y est majoritaire et la plus marquée de tout l'espace rural). Mais l'attractivité joue aussi pour des populations plus jeunes, qui n'y trouvent pas forcément un emploi. Le taux de chômage y est le plus élevé de tout l'espace rural. La dynamique d'activité y est cependant très positive : le nombre d'emploi industriel a augmenté de 32 % entre 90 et 99, le nombre d'emplois tertiaires de 43 %. L'agriculture y est bien présente, avec une part importante de salariés (12 % d'actifs et 7 % d'exploitants). La part des populations étrangères y est importante, qu'il s'agisse de retraités ou d'actifs.

On doit signaler également l'existence d'un second groupe, réduit en nombre et concentré dans l'espace - essentiellement dans les Massifs montagneux des Alpes et Préalpes et la partie centrale des Pyrénées -. Il est constitué d'une quarantaine de cantons pour lesquels l'économie touristique, qui valorise des espaces de nature de première importance, constitue l'essentiel de la base économique. La capacité d'hébergement marchand y est très importante (elle est 13 fois supérieure à la moyenne de l'espace rural français), et s'ajoute à une présence importante de résidences secondaires (près de 3 résidences secondaires pour une résidence principale). L'agriculture et les activités secondaires y sont présentes, mais tiennent, en termes économiques, une place plus restreinte. En revanche, par la gestion de l'espace qu'elle assure, l'agriculture contribue directement à la création des aménités paysagères, à la prévention des risques naturels et à l'attractivité des espaces sur le plan touristique.

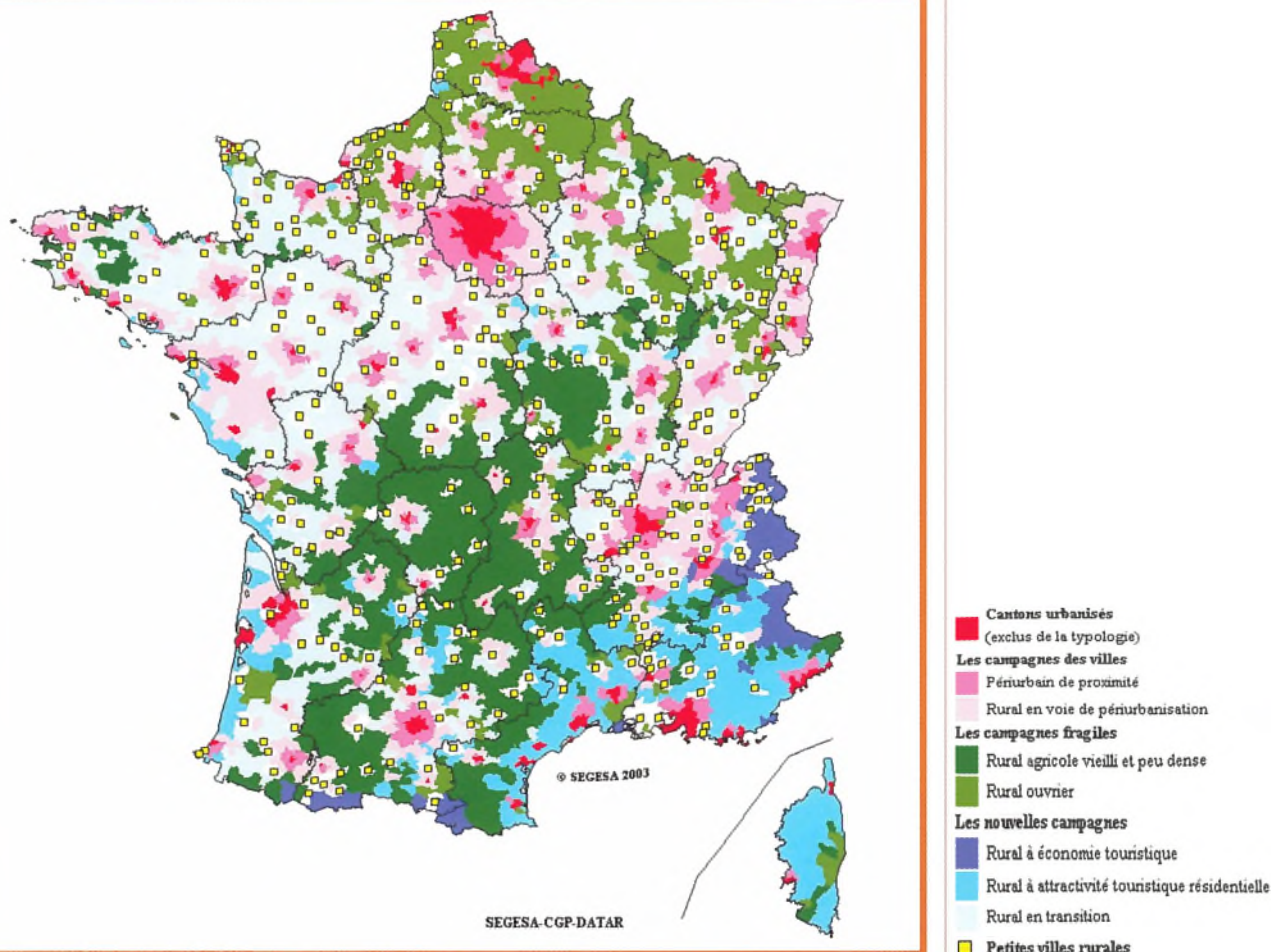
b) Les espaces ruraux à la croisée des chemins

Première figure, celle des “espaces ruraux en transition”. Dominants dans la France de l'Ouest, mais représentés quasiment dans toutes les régions, ces espaces ruraux intermédiaires (plus de 500 cantons) restent marqués par un poids de l'emploi agricole important (17 %). L'industrie, souvent structurée autour d'un agroalimentaire diffus, y tient sa place : 22 % des actifs, et un quasi-maintien à

niveau de l'emploi industriel entre les deux recensements. L'évolution des politiques agricoles et alimentaires va y jouer un rôle essentiel quant à leur avenir. La tertiarisation de l'économie connaît une progression à marche forcée, le nombre d'entreprises de ce secteur ayant progressé de 60 % entre 90 et 99. La dynamique démographique est positive, mais ténue, et portée par un solde migratoire qui compense les pertes naturelles liées à l'excès des décès sur les naissances. La densité de population reste encore faible (35 habitants au km²), proche des seuils dits de "faible densité". Ce sont enfin des espaces encore peu tournés vers les fonctions de loisirs et de tourisme (peu d'activités d'accueil, faible capacité d'hébergement).

Seconde figure, d'une nature bien différente, celle des "*petites villes*" de l'espace rural (approchées à travers la maille cantonale, on en identifie 350). Elles se situent, elles aussi, à la croisée des chemins. Réparties sur tout le territoire, contribuant ainsi à donner à l'espace rural son armature de proximité, elles connaissent des transformations majeures, dont l'issue reste incertaine. Industrielles et ouvrières par tradition, elles connaissent dans leur grande majorité un mouvement de désindustrialisation fort que ne compense que partiellement la montée de l'emploi tertiaire. Le taux moyen de chômage est important et l'accroissement de population reste faible. Mais c'est aussi dans leurs rangs que l'on recense parfois des systèmes productifs locaux particulièrement dynamiques (Thiers et la coutellerie, Figeac et la Mécanic Vallée, Vallée de l'Arve et décolletage, Oyonnax et le plastique, l'Yssingelais et l'extrusion...). Points d'ancrage pour l'émergence de "nouvelles campagnes", elles constituent un enjeu essentiel pour l'avenir. → FIGURE 6 ■

FIGURE 6
Les
différents
types
d'espaces
ruraux



C

Un soutien permanent au travers de l'action publique, mais certains problèmes demeurent sans réponse

À l'heure de mettre à l'agenda une politique pour les espaces ruraux, il faut tirer les enseignements des politiques de développement rural conduites jusqu'à aujourd'hui. On doit au Commissariat général du Plan⁸ de disposer d'une telle analyse. L'existence même de cette évaluation est, en matière d'action publique, un signe très encourageant de la montée en puissance d'une "nouvelle forme de gouvernance".

Le travail révèle l'ampleur du champ d'intervention existant. Et si les effets des actions engagées sont manifestes, certains problèmes restent entiers.

1 Un champ d'intervention très large

L'analyse des politiques de développement rural fait ressortir au moins trois spécificités, qui sont à la fois caractéristiques de leur objet, mais qui en rendent l'analyse plus complexe.

Les politiques de développement rural sont extrêmement variées dans leurs objectifs comme dans leurs modalités. Différentes approches permettent de révéler et d'organiser cette diversité. Qu'on imagine un classement par domaine ou un classement des dispositifs selon les logiques de développement, le constat reste proche. Le champ d'intervention est très large. Une approche en fonction des leviers de développement permettra de distinguer quatre grands types d'interventions publiques, eux-mêmes décomposables en domaines plus restreints. On recensera ainsi les politiques qui contribuent à la valorisation et à la préservation des ressources localisées (c'est-à-dire le sol, au travers de l'agriculture et de la forêt, les patrimoines - naturels ou bâtis-, au travers notamment du tourisme), les politiques en faveur des entreprises, des activités marchandes du secondaire et du tertiaire, les politiques en faveur du maintien ou de la progression de la population (logique résidentielle) et les politiques en faveur de l'organisation du territoire (notamment l'intercommunalité). Ces différents recensements renvoient à de très nombreux dispositifs sectoriels et territoriaux, et à de très nombreuses mesures.

Les politiques de développement rural résultent, à un moment donné, de l'accumulation de générations successives de dispositifs plutôt que d'une politique globale et cohérente. Dans cette succession diachronique, les initiateurs, les objectifs et les moyens mis en œuvre sont évidemment différents. Si l'on remonte aux origines (après la seconde guerre mondiale), on verra qu'à l'État tutélaire a succédé un État partenaire, intervenant aux côtés de l'Union européenne et des collectivités territoriales (sur la base de relations contractuelles que les territoires ruraux ont souvent permis d'expérimenter). L'analyse de la genèse des politiques rurales nous apprend aussi qu'aux politiques sectorielles, se sont ajoutées des politiques qui ont davantage porté sur le développement local, ou sur la composante rurale du développement régional ; qu'aux actions essentiellement redistributives s'ajoutent des mesures allocatives, etc. Identifier les effets propres de chaque dispositif est difficile, car il s'inscrit de fait dans une filiation et dans un ensemble.

Les politiques territoriales s'inscrivent enfin dans l'espace. Les politiques de développement rural ont visé assez précocement à intégrer la diversité des ressources naturelles et humaines des territoires. L'État, relayé ensuite par les collectivités territoriales, a mis au point dès les années soixante-

8

On pourra se reporter au rapport de l'instance d'évaluation des politiques de développement rural, présidée par Daniel Perrin (CGP 2003)

dix des dispositifs sectoriels accordant une large place au diagnostic local, à la concertation et à l'animation. Cependant, les politiques rurales ont essentiellement concerné les campagnes en difficulté, à forte composante agricole, laissant de côté d'autres espaces à enjeux, comme les espaces périurbains. En outre, les initiatives favorisant une plus forte articulation entre ville et campagne tardent à s'affirmer⁹.

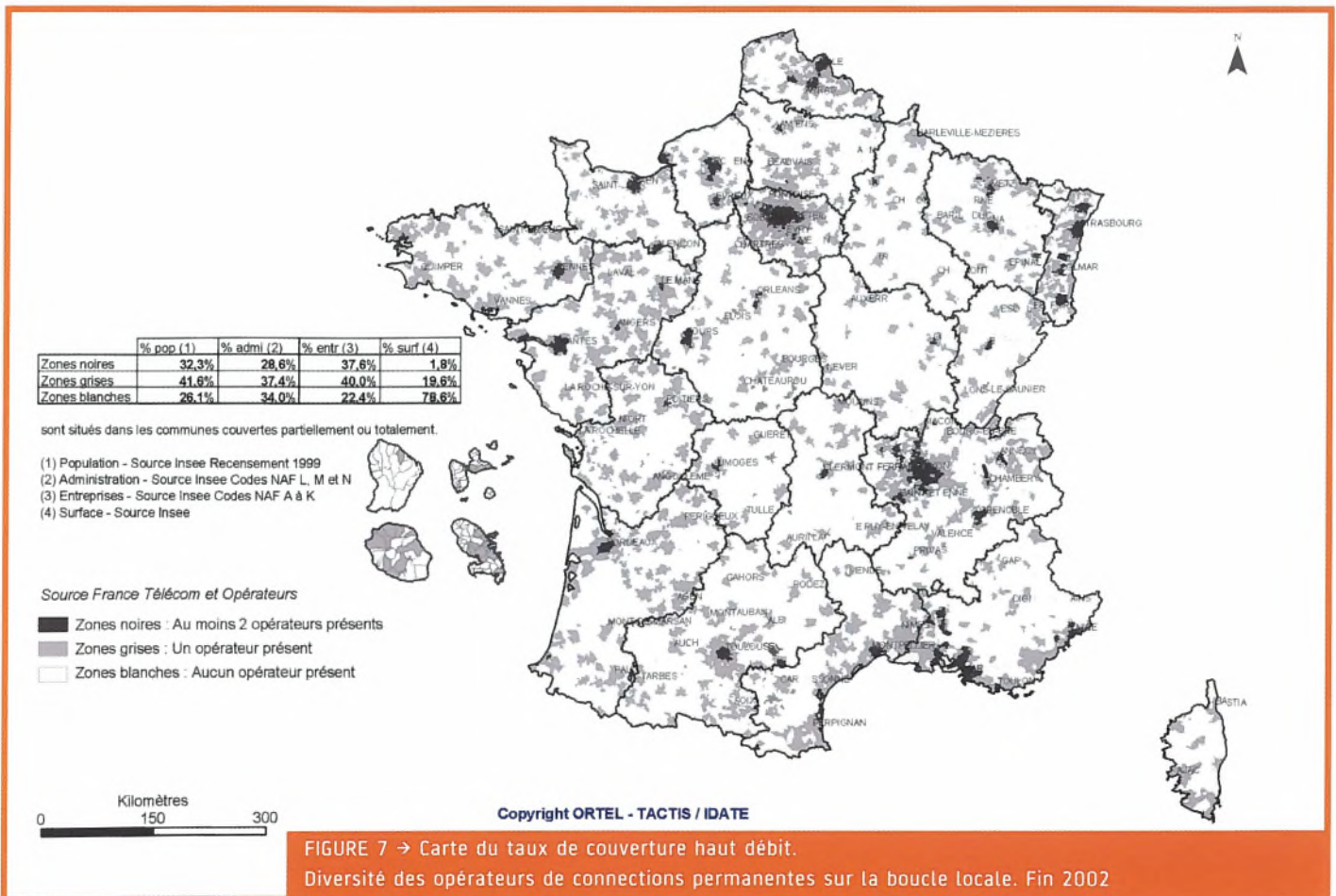
2 Des effets indéniables mais contrastés

On ne reviendra ici que sur quelques éléments essentiels de cette évaluation, et plus spécifiquement, sur l'analyse des effets des politiques, en distinguant les conditions de vie (aspects liés aux dimensions résidentielles de l'espace rural), l'emploi et les activités, les ressources localisées (aspects liés au développement endogène) et les dynamiques territoriales.

a) Effets des politiques rurales sur les conditions de vie et la fonction résidentielle

On constate une relative réussite sur les objectifs fixés en matière d'équipement. La mise

9 En termes méthodologiques, les auteurs de l'évaluation ont restreint l'investigation à certains dispositifs jugés symptomatiques de l'ensemble (Objectif 5b, ORAC, pays d'accueil touristique, mesures agri-environnementales). L'évaluation a porté sur une période relativement courte (89-98). Enfin, six territoires tests contrastés ont été analysés.



à niveau en matière d'infrastructures et de réseaux est satisfaisante, sauf dans le domaine des NTIC, pourtant déterminant en matière d'installation d'entreprises, de développement du tourisme, de sous-traitance industrielle mais aussi de formation.

Sur ce point l'étude ORTEL-DATAR (2003) a permis de confirmer l'ampleur du décalage entre les espaces ruraux et les aires urbaines. → FIGURE 7

L'habitat souffre également de faiblesses récurrentes. La réhabilitation est encore insuffisante, notamment faute d'un soutien assez prononcé aux opérations d'animation. Les politiques n'ont pas su remédier non plus à l'absence de logements locatifs, qui reste un véritable facteur de blocage pour le développement des territoires ruraux. Les politiques de planification foncière n'ont pas permis d'enrayer le mitage rural.

L'évaluation dresse un bilan plutôt réservé des effets des politiques sur les services publics. Quand elles ne cherchent pas exclusivement à maintenir le statu quo (moratoire sur les services publics), les initiatives sont certes positives mais cependant trop peu nombreuses (maisons de services publics) ou encore de taille insuffisante (regroupements pédagogiques intercommunaux), ou enfin jugées peu opérantes (schémas départementaux d'organisation des services publics).

b) Effets des politiques sur les activités productives et sur l'emploi

Les mesures d'aide de l'État aux activités industrielles, fortement renforcées par les soutiens accordés par les collectivités territoriales, s'avèrent relativement standardisées : l'aide à l'investissement et l'offre de zone d'activité ont relégué au second plan d'autres dispositifs, comme ceux en faveur d'une animation territoriale. Dans le domaine de la formation professionnelle, les besoins et les contraintes propres à la main d'œuvre rurale auraient pu être davantage pris en compte. On a ainsi sous-estimé les difficultés de mobilité des stagiaires ; par ailleurs l'offre locale de formation est demeurée restreinte et peu spécifiée au regard des besoins. Enfin les résultats apparaissent insuffisants en matière de reprise et de transmission d'entreprises.

En matière de commerce et d'artisanat, surtout, les opérations conduites ont permis de réactiver les structures de coopération entre professionnels et de conforter le lien avec les élus.

c) Effets sur la gestion et la préservation des ressources localisées

En matière agricole, les politiques de développement ont davantage contribué à renforcer les orientations et structures existantes qu'à promouvoir la diversification. Les productions dominantes sortent consolidées ; l'analyse de la politique des Plans d'amélioration matérielle en fournit une illustration emblématique. Toutefois, la structuration de filières localisées et la promotion de la qualité de produits à forte typicité territoriale rehaussent très substantiellement le bilan de ce volet agricole des politiques de développement rural. Il reste que les moyens consacrés au développement rural demeurent modestes par rapport aux moyens accordés au soutien au revenu.

En matière environnementale, l'évaluation dresse un bilan réservé des actions entreprises. Si les politiques se mettent en place, avec leurs nouvelles institutions, leurs nouvelles pratiques de partenariat, leurs nouveaux territoires d'intervention, en revanche leurs impacts restent faibles. En matière agri-environnementale, en dépit d'un coût élevé des mesures, la qualité de l'eau n'a ainsi pas encore connu d'amélioration sensible.

Enfin, en matière de politique touristique, les effets les plus tangibles concernent l'amélioration de la quantité et de la qualité des hébergements. L'élaboration de produits touristiques complets et de projets structurants est souvent plus problématique. Enfin, la petite hôtellerie et le tourisme social semblent délaissés.

d) Effets sur la structuration des territoires et l'organisation des acteurs

L'évaluation montre nettement l'effet structurant des politiques de développement rurales en la matière. Elles ont encouragé, initié, accompagné tant l'organisation territoriale, la coopération entre acteurs (notamment l'association d'acteurs de statuts différents) voire permis d'initier une concertation dans les politiques sectorielles.

La nette progression de la coopération intercommunale constitue un aspect positif de ce bilan, terni par l'existence d'assez nombreuses structures sans véritable projet et n'impliquant que symboliquement les parties prenantes. À l'extrême, les dispositifs intercommunaux sont parfois utilisés dans une logique purement défensive face à la dynamique urbaine.

En matière d'équilibre territorial, et plus particulièrement dans le cadre de leur volet agricole, les politiques de développement rural ont eu un réel effet redistributif en faveur des zones défavorisées. Par ailleurs, dans certaines conditions, elles ont eu un effet de levier sur le renforcement ou l'émergence de filières locales. ■

D

Synthèse

Les territoires ruraux sont donc extrêmement divers, et les enjeux auxquels ils sont soumis, et qui peuvent être majeurs, expriment cette variété de situations.

Ce sont d'abord les enjeux liés à la compétition des fonctions. C'est le cas dans les "campagnes des villes" où la concurrence entre le résidentiel et le productif, notamment agricole, peut-être particulièrement intense.

Ce sont ensuite les enjeux liés à la spécialisation des fonctions. Les "campagnes les plus fragiles" souffrent souvent de n'avoir d'autres alternatives à leur fonction productive déclinante.

Ce sont enfin les enjeux liés à l'équilibre à trouver à l'avenir entre différentes fonctions. Les espaces ruraux en transition, qui constituent une part importante des territoires ruraux, ont encore à trouver les chemins d'un développement qui les rapprochent des "nouvelles campagnes", attractives et multifonctionnelles.

La variété des enjeux, image de la variété des territoires ruraux, nécessite une mobilisation de tous les acteurs publics. L'intervention de l'État, qui est la traduction d'un souci d'équité et de solidarité nationale, doit s'accompagner d'une intervention des collectivités locales capables d'assurer la prise en charge de cette diversité des situations, au plus près des acteurs ruraux.

Loin enfin de constituer des images figées, les visages de la France rurale sont amenés à évoluer. Les territoires ruraux ne sont pas enfermés dans un schéma unique de développement, ni promis ou condamnés à rester éternellement dans une classe donnée. C'est sur cette conviction que se fonde l'action publique.



2

Des enjeux
au projet :
**quelle France
rurale en 2020 ?**



Le scénario du “rural sous dominance urbaine”, nouveau scénario de l’inacceptable ?

L’espace rural, sauf inflexion nouvelle et action volontariste, a vocation à suivre les tendances qui viennent d’être décrites. La France rurale de demain aura-t-elle des ressorts propres de développement, ou est elle condamnée à servir d’annexe urbaine, pour apporter aux villes ce qui leur fait défaut : les espaces résidentiels, les lieux d’implantation industrielle, les sites environnementaux ou de stockage de déchets urbains. Quels seraient les effets d’un scénario au fil de l’eau, du “rural sous dominance urbaine¹⁰” ?

1 Un scénario qui s'inscrit dans le prolongement des tendances

Il est vraisemblable que le "désir de campagne" constitue un phénomène structurant et pérenne pour la décennie à venir. Aujourd'hui, 27 % des urbains déclarent vouloir habiter à la campagne dans les prochaines années. **À supposer qu'ils accomplissent ce souhait, la population rurale reviendrait quasiment à doubler.**

Cet attrait pour l'espace rural répond à des aspirations contemporaines très profondes. C'est le souhait de disposer d'un cadre de vie sain : 97 % des néo-ruraux identifient la recherche d'une meilleure qualité de vie parmi les deux raisons principales les ayant amenés à s'installer à la campagne. C'est le désir de l'autonomie et de liberté, qu'incarne le plus souvent l'accès à la maison individuelle. C'est celui de relations sociales choisies (53 % des nouveaux arrivants s'installent pour retrouver leurs racines familiales). C'est également la recherche de davantage de sécurité face aux nuisances urbaines.

Rien ne s'oppose dans le principe à ce que cette forme particulière de repeuplement des campagnes s'inscrive dans la durée. Les territoires ruraux présentent globalement une bonne accessibilité aux différents équipements et services. De surcroît, le desserrement des activités productives urbaines dans les aires périurbaines facilite la diffusion résidentielle dans des aires rurales toujours plus éloignées des villes.

L'arrivée de nouveaux habitants dans les communes rurales est susceptible d'avoir des effets positifs sur les activités locales. Un double effet d'amorçage peut s'opérer : sur l'économie résidentielle, c'est-à-dire sur les activités de services aux personnes, d'une part ; et sur la dynamique entrepreneuriale d'autre part (arrivée de nouvelles compétences, qui peuvent à partir d'un certain moment, s'investir économiquement dans leur nouveau lieu d'installation – comme on le constate dans certaines campagnes du sud de la France aujourd'hui). On peut également penser, dans une telle perspective, que l'évolution de l'agriculture vers des activités de services (vente directe de produits fermiers, entretien de l'espace, accueil à la ferme, ferme pédagogique) serait accélérée.

2 Un scénario qui conduit à la marginalisation des territoires ruraux les plus fragiles

Même si l'on suppose que toutes les villes, quelle que soit leur taille, engendrent cet effet de

10

La réflexion prospective sur l'espace rural a donné lieu à la constitution d'un groupe d'experts de la DATAR, animé par Philippe Perrier-Cornet, directeur de recherches à l'INRA.

On lui doit un certain nombre de réflexions et publications (voir annexe 3) qui ont servi de base à cette partie du rapport.

diffusion résidentielle, tous les territoires ruraux ne pourront être concernés, au moins à moyen terme. Une très large partie du Massif central, les plateaux de l'Est du Bassin parisien et le centre Bretagne, par exemple, échappent à cette dynamique et verront les écarts démographiques se creuser. La carte suivante donne une image approximative de la répartition possible induite par ces évolutions. → FIGURE 8

Même en intégrant les nouveaux phénomènes migratoires, certaines régions rurales continueront à perdre durablement des habitants, du fait du solde naturel négatif (excès des décès sur les naissances).

Ce scénario "résidentiel" augmente le nombre de territoires qui "bénéficient" de l'étalement peu dense des villes, mais accroît les inégalités territoriales entre les espaces ruraux, selon qu'ils sont ou non à la périphérie d'une ville attractive.

3 Le "rural sous dominance urbaine" est-il réellement souhaitable ?

Si ce scénario présente certains points positifs, notamment ceux liés au développement de l'économie résidentielle, il soulève par ailleurs plusieurs interrogations.

a) Un scénario qui pose problème en termes sociaux

Ce scénario contribue à accentuer les inégalités et la fragmentation sociales. Les contraintes qui pèsent sur les travailleurs urbains pauvres – parce qu'en situation d'emploi précaire ou peu qualifié – les obligent à demeurer dans les quartiers populaires des grandes agglomérations qui cumulent les manifestations de la "crise urbaine". Tandis que les disponibilités (financières, en temps, etc.) dont bénéficient les groupes plus aisés leur permettent de s'établir dans des lieux choisis pour leur qualité de vie et leur sécurité mieux assurée.

b) Le scénario n'est écologiquement pas durable

La campagne résidentielle s'inscrit dans le cadre du "tout-mobilité" (mobilité pour l'emploi, mobilité pour les services – même si certains de ceux-ci se développent sur le lieu de résidence ou sont accessibles par télétransmission) et donc du "tout automobile".

C'est un modèle de développement coûteux sur le plan environnemental, sauf à faire l'hypothèse optimiste que des évolutions technologiques permettent des réductions drastiques de consommation énergétique et d'émissions polluantes.

Le développement de l'espace résidentiel exige en outre que l'on fasse un meilleur usage des outils de planification spatiale. Le passé a montré que les constructions anarchiques ou simplement excessivement dispersées, outre un gaspillage d'espace (la France compte deux fois plus d'espace par construction neuve que l'Allemagne) et une dégradation paysagère, pouvaient être de plus exposées à des risques naturels majeurs (inondations, glissements de terrain...) et favoriser le développement de conflits d'usages.

c) Le scénario est porteur de tensions

On peut raisonnablement imaginer qu'un tel scénario s'accompagne d'une montée des conflits entre les résidents et les industriels ou les agriculteurs voire les promoteurs d'activités touristiques jugées

perturbatrices. Ces conflits s'exacerberont d'autant plus que le rapport de force, déjà fragile, s'inversera en faveur des nouveaux arrivants.

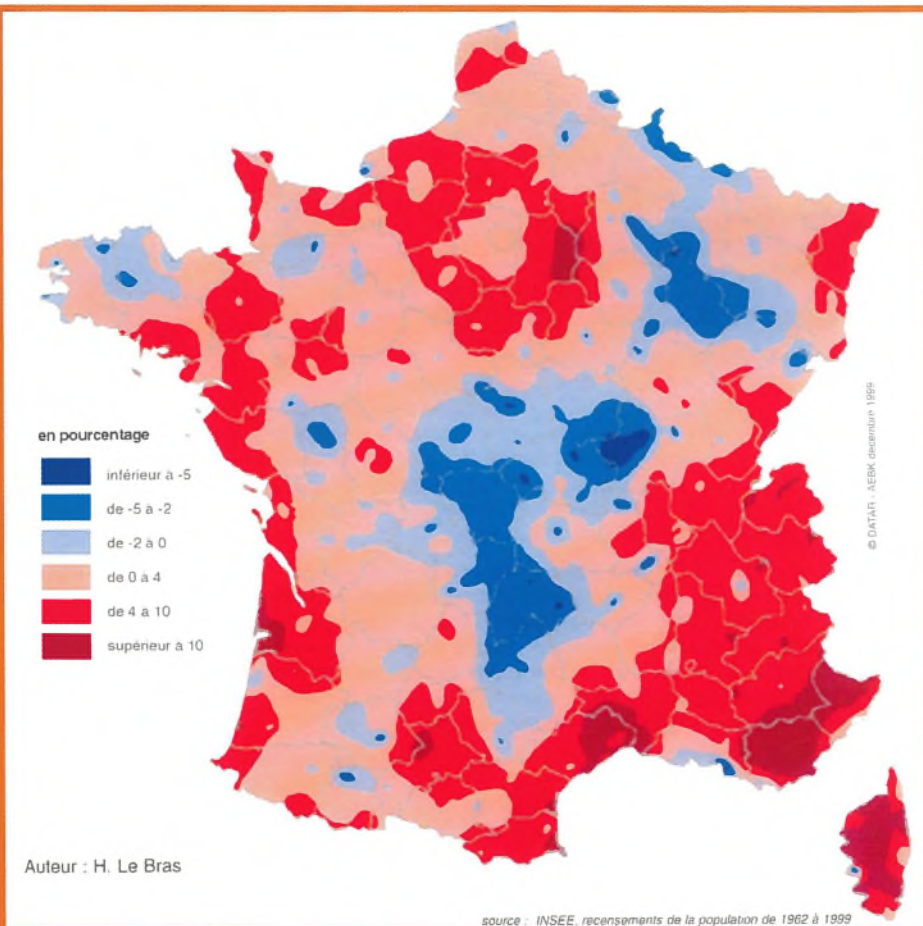
Or si la multifonctionnalité de l'agriculture reste un impératif, si la prise en compte des enjeux environnementaux, qu'ils soient locaux (comme les pollutions diffuses ou la gestion du patrimoine naturel), régionaux (comme les pollutions atmosphériques) ou globaux est indispensable, il n'en demeure pas moins que la fonction productive de l'agriculture doit absolument être préservée. L'agriculture ne saurait se réduire à une pure activité de service qu'au prix d'une crise de l'agriculture intensive dans l'Ouest, voire d'une délocalisation des productions (Porcs ou Volailles) dans d'autres pays d'Europe.

Et ce qui est imaginable pour l'agriculture l'est tout autant pour les activités industrielles susceptibles de provoquer des nuisances.

d) Le scénario est économiquement vulnérable

Le modèle du "tout mobilité" est également vulnérable à des aléas, comme la variation des prix des produits pétroliers (par exemple en situation de crise), sauf à supposer, encore une fois, d'avoir un niveau de croissance suffisant pour permettre aux "habitants-consommateurs de mobilité" de faire face au renchérissement des équipements (véhicules de type nouveau, système améliorant la sécurité individuelle et collective...) et des services. ■

FIGURE 8
Répartition
géographique
de l'évolution
tendancielle
de la
population
2000-2020.
(se reporter
en fin
de document)



B

Les éléments d'une stratégie de développement rural durable

Refuser ce qu'il y a d'inacceptable dans le scénario qui précède, suppose une démarche volontariste, inscrite dans une stratégie de développement rural durable. Cette stratégie repose sur six orientations majeures.

1 Résorber la fracture rurale

Le décrochement économique, social (et qui au surplus ne serait pas sans effets environnementaux) d'un tiers environ des espaces ruraux n'est pas acceptable. Depuis plusieurs décennies, des efforts renouvelés consentis par l'État, l'Union européenne, et par les collectivités locales ont contenu le phénomène sans parvenir toutefois à en inverser globalement la tendance.

Demain, cette fracture, qui concerne les campagnes à populations vieillissantes à dominante agricole situées grossièrement sur une diagonale allant des Pyrénées aux Ardennes et les campagnes ouvrières du Nord-Est, peut s'étendre ou se déplacer. Les secousses peuvent affecter les secteurs traditionnellement fragiles ou au contraire bouleverser des paysages jusqu'alors épargnés.

Le rural le plus dynamique peut être menacé par le risque d'épuisement, à terme, des facteurs de compétitivité fondés essentiellement sur la main d'œuvre. Pour l'instant les pertes de productivité qui pourraient naître de la moindre qualification de la main d'œuvre ou du décrochement technologique sont plus que compensées par ses aptitudes et savoir-faire particuliers (non reconnus et non rémunérés en tant que tel), et la qualité des relations de travail. Mais à terme, l'avantage comparatif que constitue la main-d'œuvre peut être remis en cause par la disparition des conditions sociales qui en favorisaient l'émergence. C'est à ce stade que le niveau plus faible de qualification, lié d'ailleurs à la moindre densité de l'appareil de formation professionnelle, risquera d'exprimer pleinement son pouvoir de nuisance. Par ailleurs, l'absence d'un niveau suffisant dans l'accès aux NTIC peut devenir un facteur de fragilité majeur.

Une stratégie volontariste de résorption des fractures rurales nécessite deux choses : la définition d'objectifs spécifiques, selon les territoires concernés, d'une part. Et la définition, dans ce cadre, des priorités d'action des différents acteurs publics, d'autre part.

Les campagnes les plus fragiles nécessitent une attention privilégiée de l'État, sans exclure bien sûr la mobilisation des autres partenaires traditionnels.

Le maintien de l'agriculture y est une première priorité. Elle constitue parfois (notamment dans les zones à dominante agricole) la seule activité. Sa préservation est donc la garantie d'une certaine pérennité et souvent d'une réversibilité dans l'utilisation des territoires. Une agriculture multifonctionnelle, valorisant des productions sous signes officiels de qualité et rémunérée pour ses fonctions non marchandes (entretien et gestion de l'espace, des milieux naturels) y a toute sa place.

La modernisation voire la conversion industrielle constituent un deuxième objectif. Souvent fortement ouvrières, les campagnes qui déclinent ont été touchées par les crises du cuir, de la chaussure, du travail du bois, du textile, de la petite métallurgie (on peut penser à la Haute-Marne, à la Meuse, à la Thiérache et aux Ardennes...). Les initiatives innovantes (TPE - Très petites entreprises dans

les hautes technologies) ou la mise à niveau d'entreprises de secteurs valorisant les ressources locales traditionnelles en sont des illustrations.

Le troisième objectif concerne le **renforcement des petites villes et des bourgs ruraux**, qui maillent le territoire national, en particulier dans les campagnes les plus fragiles. Ces lieux qui ont perdu souvent une part de leur rôle de marché agricole, voire leur rôle dans la production industrielle (au profit des plus grands pôles urbains ou vers des pays à bas coût de main d'œuvre), doivent retrouver une fonction spécifique de lieux de services, notamment dans le cadre d'une économie rurale en voie de tertiarisation.

La définition d'objectifs prioritaires sur les campagnes les plus fragiles doit s'accompagner, pour l'État, d'une grande vigilance sur l'évolution des autres territoires.

Il faut à la fois éviter les phénomènes de contamination et être en capacité d'anticiper certains "retournements" de tendances. Les nouvelles campagnes pourraient autant être victimes de leur attractivité (et voir ainsi un afflux de nouveaux arrivants qui précèdent les activités, accentuant les problèmes de précarité et de chômage) que victimes de leur relative fragilité. Ainsi la réforme de la PAC est-elle susceptible d'affecter en priorité les "campagnes en transition", situées sur une part importante du territoire national. L'agriculture pourrait être encouragée à se diversifier, et le complexe agro-alimentaire, relativement diffus, est à consolider. Dans la gestion fine de cet accompagnement, les collectivités locales ont également un rôle essentiel à jouer.

La résorption de la fracture rurale répond à l'exigence urgente de réduction des inégalités territoriales. À ce titre, elle doit mobiliser le levier que constitue la **péréquation des ressources** entre collectivités locales. Cette péréquation doit s'appuyer sur des critères renouvelés, afin de mieux prendre en compte les problèmes spécifiques aux territoires ruraux ; elle ne doit plus être sous la seule responsabilité de l'État, mais doit s'exercer de manière horizontale, entre régions et au sein de chaque région.

2

Miser sur une économie résidentielle maîtrisée

L'économie résidentielle constitue un levier de développement essentiel, à condition de ne pas tomber dans certains travers esquissés par le scénario du "rural sous domination urbaine".

L'installation en milieu rural de jeunes retraités est un phénomène qui pourrait s'accroître à l'avenir, tant par l'arrivée des classes "pleines" de l'après-guerre à l'âge de la cessation d'activité que par un renforcement des mobilités intra-européennes (le phénomène est pour l'instant marginal – sauf dans quelques secteurs du Midi –, mais il pourrait prendre de l'ampleur). L'arrivée de nouveaux habitants au pouvoir d'achat supérieur à la moyenne observée dans les territoires ruraux, et demandeurs de services (qui par nécessité doivent se développer dans la proximité géographique et services pour lesquels les gains de productivités sont faibles) constitue une véritable chance.

Toutefois, cette diffusion, si elle s'opère, ne s'apparentera pas à un phénomène de percolation passive, dont on n'aurait qu'à attendre les effets bénéfiques. Pas plus que dans d'autres secteurs, il ne faut s'imaginer pouvoir se contenter d'une économie de la cueillette.

La stratégie consiste, pour les territoires ruraux, à se doter des moyens de rendre attractifs leurs territoires. L'économie résidentielle se construit en particulier autour de la maîtrise de la qualité des pay-

sages et de celle des services. L'économie récréative, démarche qu'il convient d'encourager plus qu'elle ne l'est aujourd'hui, constitue également pour les territoires ruraux les plus proches des villes, une ressource valorisable.

3 Repenser les rapports villes-campagnes et coordonner réellement politiques urbaines et rurales

Il n'y a pas de stratégie de développement durable des campagnes qui ne nécessite un effort concomitant d'aménagement durable des villes ; c'est-à-dire, une stratégie qui se penche notamment sur la reconquête

La maîtrise des dynamiques d'urbanisation en Europe : l'exemple du Randstad néerlandais.

Si les tendances sont relativement identiques et les processus explicatifs globalement semblables, les variables géographiques et démographiques propres à chaque pays produisent des espaces différents. Les exemples offrant des critères de comparaison pertinents sont cependant rares du fait de l'hétérogénéité des concepts statistiques utilisés selon les pays. Le cas des Pays-Bas offre un exemple contrasté très intéressant, d'une part parce que la "vraie campagne" n'y existant pour ainsi dire presque plus, on peut avancer que la quasi-totalité de l'espace non urbain y est périurbain. D'autre part parce que l'évolution démographique des Pays-Bas de 1960 à 1990 laisse apparaître un très fort exode urbain, mouvement qui bénéficie d'abord aux couronnes, aux petites villes et aux "commuting municipalities".

Un exemple probant : la Randstad Holland.

Cette région comprend les 4 plus grosses villes hollandaises (Amsterdam, Rotterdam, La Hague, Utrecht) et six autres villes de moindre envergure ceignant une "zone verte" : le Green Hart. Sur 670 000 habitants, 150 000 personnes travaillent dans un des centres urbains environnants, et la densité moyenne y est de 470 habitants/km² par rapport aux 1 680 habitants/km² de ces mêmes centres urbains. L'usage de la terre demeurant d'autre part majoritaire dans cette région, nous retrouvons la répartition "influence urbaine et morphologie rurale" qui fonde la conception française de la périurbanisation. Les politiques menées dans les années cinquante et soixante, qui ont encouragé la déconcentration pour lutter contre l'exode rural, ont occasionné une périurbanisation accélérée.

En réaction, l'intervention publique s'est attachée à promouvoir :

- **Des politiques d'urbanisation :** à des efforts de rénovation des centres s'est ajoutée depuis le début des années quatre-vingt une politique de "compacting" qui entend lutter contre l'étalement urbain, en particulier par la promotion de "Growth centers" qui concentrent les nouveaux établissements résidentiels et par le maintien des "buffer zones" empêchant la continuité des différentes villes entre elles.

- **Des politiques environnementales :** de nombreuses initiatives ont été prises pour soutenir la préservation du Green Hart.

- **Des politiques visant à promouvoir la multifonctionnalité du Green Hart :** agriculture combinée, loisirs et fonction résidentielle ont été développés conjointement.

La classification des municipalités montre que sur 647 communes, 500 sont tenues pour "faiblement ou pas urbanisées", ce qui tend à prouver que la politique de concentration a partiellement sorti la région de l'ornière de la périurbanisation. Malgré ces résultats encourageants, la tendance à la périurbanisation persiste, et l'intégrité du Green Hart s'avère difficile à maintenir du fait de l'extension des activités et du réseau de transports qui le traverse.

Source :
groupe de Prospective - DATAR

de la ville sur la ville (redensification), sur l'étude de modes et schémas de transport plus durables...

La recherche d'une régulation de la fonction résidentielle des "campagnes des villes" est un objectif non seulement pour l'avenir, mais pour le présent, tant le problème est intense. Les contradictions entre l'accueil de population et le maintien d'une fonction productive sont d'ores et déjà marquées.

Le patrimoine agricole est devenu en partie un patrimoine urbain. Aujourd'hui 40 % de la SAU se situe dans les zones périurbaines et urbaines. De même l'agriculture spécialisée (horticulture, maraîchage, arboriculture fruitière) est-elle dix fois plus présente dans les pôles urbains.

L'agriculture, première pourvoyeuse de terrain à bâtir, recule dans les aires urbaines. La SAU, qui représente 32 % de la surface des pôles urbains, a diminué de 12 % - soit 200 000 ha - entre 1988 et 2000. Les couronnes périurbaines (au sens de l'INSEE) connaissent également une régression de la SAU sur la même période, quoique beaucoup plus modérée (2 %). **Alors que la population nationale a augmenté de 3 % entre 1992 et 2001, les surfaces construites pour l'habitat individuel ont crû de 20 % et les infrastructures de 11 %.**

Le développement de l'urbanisation engendre un véritable conflit d'intérêt entre la fonction résidentielle et la fonction productive. D'ores et déjà, la pérennisation de l'activité agricole est entravée : le prix des terres agricoles est souvent très élevé ; la location précaire est courante ; la réduction rapide des ceintures maraîchères ou des exploitations agricoles pratiquant la vente directe est inscrite dans les faits.

Le développement de la fonction résidentielle peut se faire également au détriment des "fonctions naturelles" jouées par les espaces naturels et ruraux. Le mitage, fruit d'une urbanisation mal maîtrisée, a tendance à s'aggraver dans presque toutes les régions françaises. Et son incidence sur certains espaces fragiles, comme l'espace littoral ou les grandes vallées fluviales, y est particulièrement dommageable.

4 Permettre le développement de l'agriculture et des secteurs productifs

a) Accompagner les mutations de l'agriculture

La réforme de la PAC (Politique agricole commune) telle qu'elle est engagée va conduire l'agriculture à poursuivre ses mutations. Les perspectives de diminution des soutiens à l'exportation et d'ouverture élargie des marchés à la concurrence internationale compensées pour partie par des aides aux revenus, sont au centre des débats.

Dans ces conditions, la tendance naturelle semble privilégier une agriculture productive, davantage orientée par le secteur aval et insérée dans une économie globalisée. Cette agriculture peut être qualifiée de "productive et de précision", parce que son niveau technologique lui permet d'offrir des produits répondant parfaitement aux exigences qualitatives (certification) et quantitatives des industries alimentaires et de la grande distribution, et parce qu'elle offre une réponse technique aux préoccupations environnementales (précision).

À elle seule, cette forme d'agriculture n'est cependant pas satisfaisante. Son développement aboutit nécessairement à une concentration géographique de la production, et donc à une impasse pour un grand nombre d'espaces délaissés.

Aussi, à côté de cette "agriculture productive et de précision", il revient à l'État d'assurer

le maintien et le développement d'autres formes d'agriculture. L'une d'elles est tournée vers la production de produits alimentaires de qualité, valorisant les terroirs et les savoir-faire qui y sont liés. Cette **"agriculture de terroirs"** s'appuie sur les signes officiels de qualité (AOC, labels, AB, Certification de conformité). Une autre forme d'agriculture intègre des activités de services. Elle s'appuie sur de véritables **"entreprises rurales"**, qui jouent sur la complémentarité et la variété de leurs activités. Ces entreprises trouvent leur place notamment dans les territoires ruraux où la fonction de production classique est moins aisée (campagnes les plus fragiles, campagne des villes...), mais où la nécessité d'une gestion de l'espace est essentielle, et où des activités de services peuvent être développées en lien notamment avec les fonctions résidentielle et récréative de ces espaces ruraux. **C'est une "agriculture de territoires"**.

La recherche d'une coexistence intelligente entre ces différentes formes d'agriculture nécessite la poursuite de plusieurs objectifs.

Il faut assurer la pérennité de "l'agriculture de terroir". Son maintien dépend de la reconnaissance, au plan international, et notamment dans le cadre de l'OMC, des notions liées à la provenance géographique. L'État a un rôle majeur à jouer dans ce débat et cette négociation, qui mettent en avant une spécificité française de la production agricole.

Il faut promouvoir "l'agriculture de territoires", ce qui suppose la mise en place d'un statut adapté pour ces nouvelles entreprises rurales, et un soutien confirmé dans le cadre du volet de développement rural des politiques agricoles. L'enseignement agricole, au sens large, a un rôle essentiel à jouer dans la formation, l'accompagnement de ces futurs actifs ruraux et dans la définition de référentiels techniques pour ces entreprises.

Enfin, si "l'agriculture productive de précision" est parfaitement insérée dans le champ concurrentiel, un appui des pouvoirs publics peut être imaginé sur un registre plus stratégique. Les grandes zones de production agri-industrielles doivent chercher dans leur intégration à des pôles de compétitivité des atouts qui garantissent leur position internationale (liens avec la recherche et l'innovation ; liens avec les secteurs de la logistique...)

À côté de ces orientations pour l'action, deux points doivent attirer la vigilance de l'État.

→ En premier lieu, le devenir des zones rurales les plus dépendantes du système de primes actuel, et donc les plus vulnérables. Pour une bonne part elles se situent dans les "campagnes en transition". Il est stratégique qu'elles explorent dès maintenant toutes les voies possibles, et notamment la recherche d'une différenciation sur une agriculture de qualité, ou sur une agriculture de services.

→ En second lieu, les systèmes de production eux-mêmes. Les techniques de l'agriculture de précision ne sont pas encore adoptées, loin s'en faut, par la totalité des agriculteurs productifs. Dans un souci de préservation de l'environnement, et de protection même des ressources nécessaires à la production agricole, un suivi et un accompagnement attentifs doivent être poursuivis dans les prochaines années concernant l'adoption des normes et règles plus strictes dans les domaines sanitaire et environnemental.

Dans tous les cas de figure, on aura constaté que c'est la fonction productive classique, même si elle tient une place plus ou moins importante, qui reste le moteur et la légitimité de l'agriculture. Elle doit être préservée.

b) Soutenir une économie diversifiée

Pas plus pour l'agriculture que pour d'autres activités, la fonction productive assignée aux espaces ruraux ne saurait être entravée. À ce titre, la sylviculture dont les potentiels de développement sont très importants (notamment dans les zones de moyenne montagne comme le Massif

central), mais aussi le tourisme, qui sont les activités qui s'appuient sur l'existence de ressources de l'espace rural doivent être valorisés.

Mais c'est aussi à l'interface entre les différentes productions que des efforts doivent être faits. S'il faut favoriser le développement propre de l'agriculture, de la sylviculture ou du tourisme, il faut également encourager les synergies entre ces secteurs, car des gains essentiels en termes de développement se situent précisément sur ces frontières. Les démarches de développement territorial (dynamique de pays, mais également dispositifs comme les chartes forestières de territoire, les projets intercommunaux de stations en matière de tourisme, les pôles d'économie du patrimoine) doivent en être le creuset.

5 Anticiper les changements environnementaux

Les stratégies de développement rural doivent anticiper les changements qui pourraient, dans le champ de l'environnement, affecter les espaces ruraux.

À long terme, l'évolution du climat est susceptible de modifier considérablement les grands équilibres écologiques ; la multiplication des phénomènes exceptionnels (sécheresse, tempêtes d'intensité exceptionnelle) nécessite d'engager une réflexion sur les meilleurs dispositifs de prévention (recherche de systèmes de production résilients) de protection et de réparation (assurances en forêt).

A moyen terme, la demande croissante d'environnement va se traduire par une demande accrue de services (marchands et non marchands), mais aussi de contrôles à l'égard des principaux "fournisseurs" de ces services, que sont les détenteurs des espaces ruraux. La demande de nature et d'accès à des territoires préservés – dont la surface ne peut sûrement pas augmenter – est susceptible de générer des conflits grandissants entre les titulaires d'espaces et les accédants.

Ces deux enjeux territoriaux, d'échelles différentes, sont à anticiper et à prendre en compte dans les stratégies de développement.

La question de la rémunération des fonctions non marchandes, ou tout au moins la prise en charge du surcoût liés à une gestion multifonctionnelles, est clairement posée. Dans le domaine forestier, les chartes forestières de territoires, qui restent aujourd'hui expérimentales, visent précisément cet objectif.

6 Promouvoir les logiques territorialisées

Le développement des territoires ruraux doit se nourrir de toutes les formes de solidarité et de proximité. Proximité géographique, qui permet à des acteurs voisins dans un territoire de mettre en commun des moyens (par ex. CUMA) d'embaucher des salariés (groupements d'employeurs) pour faire avancer leur projet. Proximité de réseaux (plates-formes technologiques), qu'ils soient virtuels ou non, pour mettre en commun des idées et stimuler l'innovation. Proximité institutionnelle enfin, pour inscrire le projet dans une dynamique plus large et lui faire au besoin bénéficier de soutiens collectifs.

L'organisation de ces différentes "proximités" doit être encouragée, dans le cadre de projets de territoires. Elle suppose de maintenir ou d'attirer dans les espaces ruraux des compétences indispensables à la construction de projets intégrés de développement. Cela vaut autant pour la sphère publique que, plus encore, pour les acteurs privés. ■

C

Les axes prioritaires d'action pour l'avenir

Donner aux territoires la capacité de développer leur projet, tout en garantissant la solidarité à l'égard des zones en plus grandes difficultés. C'est autour de ces deux orientations que se structurent les axes prioritaires d'action.

1 **Rénover et renforcer les dispositifs d'intervention dans les campagnes les plus fragiles**

En dépit des efforts déployés, la cassure existe toujours au sein de l'espace rural, entre des zones dynamiques et des territoires défavorisés. La solidarité nationale doit continuer à s'exprimer, en recherchant une plus grande efficacité.

Le régime de "discrimination positive" en faveur des zones défavorisées doit être concentré, renforcé et rénové.

Il doit s'appuyer sur un zonage actualisé, qui tienne compte de la dynamique de projet de territoire, et qui puisse être évolutif. Il faut pouvoir "intégrer" des zones qui viendraient à connaître une dégradation de leur situation. Il faut pouvoir "sortir" des territoires dont les conditions de développement s'améliorent.

L'intervention de l'État ou des collectivités locales doit rechercher une plus grande synergie entre les différents outils d'interventions : plus grande souplesse d'utilisation, mais également usage coordonné plus systématique. Ainsi les dispositifs de rénovation du commerce, de l'habitat ou du patrimoine, doivent être systématiquement utilisés de concert, dans le cadre de projets d'aménagement intégrés.

Ces projets doivent concerner en priorité les bassins de vie des zones rurales les plus défavori-

sées et les bourgs ou pôles ruraux qui les structurent. Plus à l'amont, un appui à l'ingénierie de projet doit être mis en place pour assurer à l'ensemble d'entre eux la possibilité de définir un projet stratégique de développement.

Dans le domaine des services, les formes d'organisation du type "maisons des services publics" et plus généralement, les dispositifs facilitant la polyvalence, doivent être encouragés. La collaboration entre les grands réseaux doit être recherchée, pour garantir le maintien d'un niveau de services constant, voire le développement de nouveaux services (possibilité de retirer un billet de train à la poste, etc.) Il faut par ailleurs décloisonner, chaque fois que le maintien d'un service public peut le justifier, les frontières entre privé et public.

2 Gagner la bataille des nouvelles technologies

Dans une économie globalisée et dématérialisée, l'utilisation des nouvelles technologies est au cœur des processus de division internationale du travail, et un facteur essentiel de compétitivité.

Les espaces ruraux sont extrêmement défavorisés, actuellement, au regard de l'accès aux NTIC. La couverture en téléphonie mobile sur l'ensemble du territoire n'est pas achevée et l'accès à du haut débit n'est pour ainsi dire pas assuré. Dans les zones à faible densité, qu'il s'agisse des technologies génériques (fibre) ou des technologies alternatives (Wi-fi, satellite par exemple), les coûts d'installation sont élevés ce qui retarde voire empêche l'intervention des opérateurs privés. Cependant, les NTIC constituent un facteur de compétitivité essentiel pour les entreprises (notamment dans le domaine du tourisme et de la sous-traitance, fortement représentés dans l'espace rural). Il faut chercher à les garantir dans les plus brefs délais. C'est une bataille à mener aujourd'hui qui est totalement déterminante si l'on veut réussir demain.

3 Achever l'accès aux grandes infrastructures

Un système performant de transport n'induit pas automatiquement une dynamique économique. Mais, à l'inverse, un territoire mal desservi verra presque toujours son avenir compromis. Des dessertes de qualité sont sans conteste une condition nécessaire pour que les pouvoirs et acteurs locaux puissent fonder des stratégies crédibles de développement.

L'accès des territoires ruraux aux infrastructures rapides s'est considérablement amélioré ces dernières décennies. C'est en particulier le résultat de la politique de création de grands itinéraires autoroutiers offrant des alternatives aux axes saturés tout en permettant une meilleure desserte de territoires (autoroute A75, autoroute A20 par exemple). Toutefois, certaines régions, notamment de la moyenne montagne (Morvan, Massif central) demeurent moins bien desservies. Aussi le désenclavement des territoires ruraux les plus reculés doit rester une priorité. L'aboutissement de grandes infrastructures dont la réalisation est engagée (A28, A89, RN88, RCEA) améliorera encore le dispositif, mais laissera de côté quelques bassins de vie isolés comme Castres/Mazamet, Aurillac, Aubenas ou Auch. Ces lieux spécifiques appellent des politiques adaptées qui passent par la création d'antennes routières express ou par un aménagement des itinéraires existants tenant compte des contraintes géographiques.

L'amélioration de la desserte routière n'épuise pas la question de la desserte des territoires ruraux dans le cadre d'une économie mondialisée qui impose une ouverture sur le monde, qu'offrent les modes aérien et ferroviaire rapides. La libéralisation du secteur du transport aérien, et la fin concomitante du système de péréquation interne à la compagnie Air Inter, a conduit l'État à créer un fonds de péréquation pour soutenir les liaisons aériennes d'aménagement du territoire qui ne peuvent subsister par leur seul marché. Cette action doit être pérennisée en privilégiant notamment les liaisons aériennes vers Paris ou vers les plates-formes de correspondance régionale qui offrent une ouverture suffisante vers l'Europe. Le développement des services TER, sous l'effet de leur régionalisation, et des services TGV, dans les régions qu'il dessert, induit une évolution le plus souvent bénéfique de la desserte ferroviaire des territoires ruraux malgré l'obligation de plus en plus systématique de rupture de charge. Certaines parties du territoire resteront vraisemblablement pour longtemps à l'écart du réseau TGV. Aussi des actions spécifiques doivent-elles être menées pour ces régions : amélioration des vitesses permises sur le réseau existant, utilisation de matériels innovants (pendulaire, TEOZ). → FIGURE 9

FIGURE 9
Accessibilité
aux
transports



4

Accompagner et favoriser l'accueil
de nouveaux actifs

Pour éviter une logique d'étalement résidentiel dans les campagnes, sans création d'emploi (celui-ci restant en ville), ou à l'inverse pour favoriser l'installation de populations dans les territoires en déclin, il convient d'encourager les initiatives en faveur de l'accueil de nouveaux actifs, qui créent ou reprennent une affaire en milieu rural.

Les actions concernent d'abord les ressources des territoires.

Ceux-ci sont souvent fortement démunis en matière de logements, qu'il s'agisse de logements locatifs décentes, de logements conventionnés, ou de logements en accession à la propriété.

Le développement d'une offre locative est une priorité pour de nombreux territoires ruraux. Cette

Faire revenir plutôt que retenir

Au Québec, le maintien, voire l'augmentation de la population rurale constitue l'un des enjeux majeurs pour ces espaces. Si l'on s'intéresse plus particulièrement aux migrations des jeunes (de 20 à 34 ans), qu'observe-t-on ?

Données d'ensemble

Quelques chiffres sont particulièrement éloquentes : si les jeunes ruraux sont plus mobiles que les jeunes urbains, seuls 17 % d'entre eux ne vivaient plus dans leur région administrative d'origine. D'autre part, si dans 50 % des cas, c'est la volonté de poursuivre des études qui justifie la migration de ces jeunes, c'est à 60 % le désir de trouver un travail qui justifie le retour, ainsi que le réseau social de la famille et des amis. Cependant, les jeunes ruraux demeurent moins qualifiés que les jeunes citadins, 17 % d'entre-eux possédant un diplôme universitaire.

Pistes d'action

Les jeunes quittant donc souvent les campagnes pour "faire leur vie" (migration qui leur permet d'acquérir leur autonomie, leur indépendance financière et de construire leur propre identité), il ne s'agit pas tant de contrer l'exode que de l'accompagner, de manière à ce qu'une fois sa vie faite, les jeunes reviennent dans leur village d'origine.

On peut noter quatre phases :

■ **Le départ du village :** il est bon de développer un sentiment d'appartenance avec le milieu physique et humain. Le projet *Place aux jeunes ados* vise à mettre en valeur aux yeux des adolescents les avantages

que représente une réinstallation dans leur milieu d'origine une fois leurs études accomplies.

■ **Pendant la phase d'éloignement du village :** il faut agir de manière à ce que les jeunes migrants gardent contact avec ce village. Le projet *Accro aux régions*, site Internet qui tient au courant l'étudiant de la dynamique propre à sa région et d'être à l'affût des offres d'emploi, favorise ce contact.

■ **Au moment du retour dans la région :** l'organisation *Place aux jeunes du Québec* a été mise en place, dans le cadre de laquelle une quinzaine de jeunes participe durant deux ou trois fins de week-ends à des activités visant à mieux connaître leur région. En 2003, 70 projets sur l'avenir du territoire québécois y ont été effectués,

et certaines expériences ont été menées en France. De plus, étant donné que les jeunes reviennent souvent accompagnés, des organismes comme la CJE des Laurentides favorisent l'intégration socioprofessionnelle du ou de la conjointe. On réfléchit enfin à des incitations financières pour faire revenir les jeunes diplômés : aide à la location pendant un an, remboursement d'une partie des dettes d'études...

■ **Après le retour des jeunes :** Le Projet "Jeunes d'aujourd'hui citoyens de demain" vise à intégrer les jeunes dans leur municipalité en les faisant participer à des projets rejoignant leurs champs d'intérêts. Les participants reçoivent parallèlement une formation à la politique municipale.

Source : P. Leblanc — UQAT

offre est aujourd'hui restreinte, de qualité médiocre, et rarement conventionnée. Les nouvelles populations, comme les populations locales de condition modeste, ont beaucoup de difficulté à trouver une solution de logement satisfaisante. Il y a dans cette pénurie un frein à l'insertion sociale et au développement des territoires.

C'est du côté du parc privé qu'il faut d'abord se tourner compte tenu de son abondance. Ensuite seulement, si l'initiative est insuffisante, il faut favoriser les interventions des collectivités locales ou des associations.

L'effort à engager doit tenir compte des spécificités du parc privé. Les travaux pour améliorer ces logements ont toutes raisons d'être onéreux (parc âgé, inconfortable, individuel). Or ils sont supportés par des propriétaires-bailleurs (fréquemment des héritiers) qui ne disposent généralement que de ressources modestes.

L'effort doit tenir compte également des locataires. Compte tenu des revenus des ruraux, inférieurs à la moyenne nationale, la production de logements à loyers maîtrisés doit être encouragée.

Seule une action volontariste est susceptible d'enrayer l'évaporation du parc locatif privé particulièrement importante lors des successions.

Il faut accompagner **les nouveaux créateurs ou repreneurs d'activités**, en amont et en aval de leur projet. Ces services qu'il faut imaginer, mettre en place, ou conforter, visent à faciliter la cession et la transmission des activités existantes, proposer des financements adaptés (notamment dans le domaine du capital risque et dans l'appui à des très petits projets), et favoriser des formes de portage de l'emploi adaptées (groupements d'employeurs, sociétés coopératives,...).

5 Répondre aux besoins en services liés au renouvellement des populations

Deux objectifs sont à poursuivre de manière concomitante : il faut garantir l'accès aux services publics dans les espaces peu denses par une réorganisation globale de l'offre de service public sur chaque territoire d'une part ; il faut d'autre part tenir compte de l'évolution des populations (et notamment de leur renouvellement) dans la prise en compte de leurs besoins.

a) Diversifier les modalités d'exécution et les modalités d'accès au service public

Le développement rapide de l'intercommunalité et les TIC suscitent une perception nouvelle du lien entre services publics et territoires. La diffusion des TIC a fait émerger une notion d'accessibilité qui ne repose plus uniquement sur la proximité physique des guichets, sauf pour certains publics. Les procédures télématiques doivent être davantage mises au service du public résidant dans les territoires ruraux. L'accès aux services publics peut ainsi être réorganisé et diversifié dans ses modalités, le nombre de bureaux des différents réseaux important moins que la facilité d'accès et l'égalité d'accès à ceux-ci.

L'accès aux services publics peut ainsi être repensé de trois manières. En premier lieu, par l'organisation en réseau, à l'échelle de chaque "bassin de vie", de plusieurs niveaux de "guichets", en fonction du caractère plus ou moins essentiel du besoin à satisfaire, de la fréquence de la demande, de la

The Rural Health Strategy : l'ambitieuse politique de santé australienne en milieu rural

Données d'ensemble

Sur 19 millions d'Australiens, presque 5 millions (26,2 %) vivent en milieu rural, et 650 000 d'entre eux vivent dans les *remote countries* – équivalents de nos campagnes dites "isolées" – dont l'immensité du territoire australien accroît notablement les difficultés. En matière de santé, ces régions connaissent un retard certain. Le taux de mortalité comme celui des maladies chroniques s'y avèrent singulièrement plus élevés que dans les villes.

Aussi le gouvernement australien, depuis 1996, a-t-il fait du développement de ces régions un enjeu national, et a-t-il promu l'amélioration des services de santé volet prioritaire de cette politique. Le budget qui lui est alloué a augmenté de plus de 50 % durant les trois dernières années, et 562 millions de dollars seront investis dans les 4 prochaines années pour répondre aux objectifs fixés. Cette politique, exemplaire par ses moyens, son ambition et ses pratiques innovantes, recouvre quatre aspects principaux :

- la prise en compte des besoins spécifiques aux régions rurales ;
- une intégration originale des universités dans ce processus ;
- une action résolue visant à l'accroissement du contingent de praticiens ;
- enfin une aide substantielle pour l'amélioration des services.

La prise en compte de la spécificité rurale

Tout au long de l'année 1999, une large campagne d'audit a été menée, chargée de faire le point sur les besoins spécifiques des régions rurales. Il en ressort que les solutions préconisées pour les zones urbaines ne sont pas transférables aux zones rurales. On y rencontre en effet une population particulière – caractérisée surtout par un nombre important de personnes âgées – et des maladies particulières – un taux anormalement élevé d'asthmatiques et de diabétiques, entre autres. Le *Programme en faveur des Services de Santé Régionaux* entend par conséquent s'exercer à échelle restreinte pour s'adapter au mieux aux besoins spécifiques et favoriser la flexibilité du soutien qu'il apporte. Son succès est tel que son budget s'apprête à être doublé, et que près de 250 communes en bénéficieront en 2003-2004.

Un volet universitaire d'une grande originalité

Le gouvernement australien considère en effet que c'est dès l'université qu'il convient de traiter la question de la santé en milieu rural. Un bouquet de mesures d'une exceptionnelle diversité a ainsi été mis en place :

- Tout d'abord, on encourage les universités à accueillir des étudiants issus du milieu rural. Jusqu'alors, si 25 % des étudiants en provenaient, seuls 10 % obtenaient leur diplôme dans les universités les plus prestigieuses.
- On favorise ensuite une spécialisation "rurale" des étudiants. Trois nouveaux départements spécifiquement consacrés à ces régions vont être ouverts, 100 nouvelles places disponibles chaque année pour les étudiants désireux de s'orienter vers la pratique en milieu rural, et les stages pratiques seront de plus en plus tournés vers ces mêmes régions.
- Enfin, les diplômés sont incités à la pratique en milieu rural par une diminution d'un cinquième de leur dette par année de pratique à la campagne, et se voient alloués des bourses d'un montant de 20 000 dollars par an contre leur engagement à exercer en milieu rural.

En finir avec la pénurie de praticiens.

Bénéficiant de nombreuses mesures depuis 1996, le nombre de généralistes en milieu rural est passé de 7 500 à presque 8 300. Il n'empêche que 210 millions de dollars supplémentaires seront investis à cette fin dans les quatre années à venir, et qu'aux généralistes seront adjoints des spécialistes et des personnels soignants tels qu'infirmières, psychologues ou pédiatres. De plus, le Rural Retention Programm initié l'an dernier vise à retenir les praticiens travaillant en milieu rural en adaptant les aides qu'ils perçoivent aux besoins spécifiques qui sont les leurs. Les nouveaux arrivants sont en outre bénéficiaires de mesures incitatives pour exercer dans les campagnes isolées.

Les mesures en faveur de l'amélioration des services

La proximité des hôpitaux, dans un territoire aussi étendu que le territoire australien pose bien évidemment des problèmes majeurs. C'est pourquoi 102 millions de dollars leur seront alloués pour que les populations locales, en particulier les personnes âgées, puissent recevoir les soins d'un généraliste sans avoir à se déplacer, et 49 millions de dollars pour qu'elles puissent recevoir ceux d'un spécialiste. En outre, les établissements hospitaliers privés situés en milieu rural ne sont plus seulement tenus pour des dispensateurs de services de santé, mais pour des acteurs majeurs du développement économique local. Étant donné les lourds problèmes financiers auxquels ils sont confrontés, le budget prévoit de leur fournir en ressources et technologies propres à en faire des centres polyvalents, capables en particulier de prodiguer des soins de qualité en gériatrie, et de traiter plus efficacement les maladies caractéristiques du milieu rural. Enfin l'aspect pharmaceutique de la question n'est pas en reste, puisque 41,6 millions de dollars aideront les pharmaciens à s'installer ou à prolonger leurs activités.

Source : ministère australien de la Santé

complexité du traitement de la demande et des caractéristiques géographiques et socio-économiques du territoire concerné. Des niveaux de proximité, servent à assurer une gamme de services essentiels d'accès immédiat - service universel - et un accès indirect à l'ensemble des autres services, traités eux à un niveau intermédiaire.

L'accès peut être ensuite amélioré par l'élaboration d'une offre moins sectorielle et une multiplication des partenariats entre réseaux de services publics (marchands et non marchands) et entre réseaux de services publics et partenaires privés (débits de tabac, commerces, maisons médicales, etc.) afin de garantir, au meilleur coût, le meilleur accès au service public.

Enfin, il faut faciliter la mise au point de "bouquets de services publics" facilitant les partenariats pour compenser l'éloignement des guichets qui dispensent les prestations.

b) Prendre en compte la diversité des besoins des populations vivant en milieu rural

Les populations de l'espace rural sont en train de changer, notamment en termes de classes d'âge. Leurs besoins vont évoluer et il faut donc anticiper ces changements.

Les populations âgées, déjà très présentes, vont augmenter sous l'effet cumulé de deux phénomènes : la dynamique naturelle et le vieillissement des populations résidentes ; la dynamique migratoire, avec l'installation, en espace rural, de populations de jeunes retraités. Il faut anticiper les besoins en termes sanitaires et sociaux (croissance des besoins en matière de services à domicile, adaptation des services de soins), mais également en termes de transport pour des populations à mobilité plus restreinte. Les systèmes de transport collectif ou de transport à la demande doivent être développés.

Les populations jeunes augmentent également. Il faut être attentif à l'offre de services aux jeunes et à l'enfance. Comme pour les populations plus âgées, le public jeune précarisé est susceptible également de connaître une progression. La coordination de l'action sanitaire et sociale sur les territoires ruraux constitue un enjeu très important.

6 Appuyer les projets de territoires

Les pays, comme territoires de projets, constituent des espaces de réflexion et de coordination stratégique déterminants. C'est à leur niveau que peuvent se penser aujourd'hui les rapports villes-campagnes ; les relations structurantes, en termes de services, des pôles ruraux sur leur espace environnant ; et l'organisation en réseau qui peut exister entre les pôles de l'espace rural.

La montée en puissance de l'intercommunalité et l'existence d'élus à la fois engagés et compétents dans les dynamiques communautaires constituent une base solide pour les pays.

Les pays sont aussi, au travers de leurs conseils de développement, des lieux où peuvent se nouer des partenariats public-privé.

Un accompagnement doit être apporté à l'**ingénierie territoriale**. Sur ce point il importe d'engager un décloisonnement des acteurs et des pratiques, en mutualisant des savoir-faire, et en diffusant les bonnes pratiques. Dans les plus petites collectivités, l'État doit mobiliser ses compétences pour venir en appui à la conception des projets. Il importe également de faciliter les échanges et la mobilité des agents de développement. ■



Les campagnes françaises sont diverses.

Mais les bases de cette diversité sont en train de changer. Les différentes formes d'agriculture qui servaient à en définir les grands ensembles s'avèrent moins déterminantes. D'abord parce que l'évolution de cette activité, sans gommer les spécificités régionales, en a parfois atténué les différences. Ensuite parce que le rôle que les activités agricoles et alimentaires ont joué par le passé sur l'économie et l'emploi rural s'atténue, tout en restant important. L'économie industrielle et surtout l'économie tertiaire se déploient à mesure que la fonction résidentielle de l'espace rural se confirme.

Du coup c'est un paysage complexe qui s'offre à l'analyse. Certaines anciennes fractures existent encore, et continuent à jouer, quand d'autres apparaissent, et d'autres encore s'estompent. La France rurale la plus fragile s'enfoncé dans certaines régions, quand elle connaît un rebond ailleurs, sous l'effet de l'arrivée de nouveaux actifs ou de jeunes retraités, voire parfois d'étrangers séduits par les qualités de la vie rurale. Certes on ne peut pas encore dire aujourd'hui, et sans doute ne le dira-t-on pas avant longtemps, que tout le rural gagne de la population, voire de l'emploi. Mais il faut abandonner le discours de l'exode généralisé. L'inflexion, notée à partir du milieu des années soixante-dix, a maintenant confirmé son orientation.

Agir dans ces conditions n'est pas simple. D'autant que les évolutions en cours nous réservent sans doute plusieurs ruptures.

Les premières tiennent à la compatibilité entre les différentes fonctions que jouent maintenant les espaces ruraux. Jusqu'à quel point les attentes d'un espace rural "cadre de vie" et "source de nature" pourront être compatibles avec le développement d'activités productives. Est-ce que des tensions ne peuvent pas s'exacerber entre les tenants des différentes fonctions ?

D'autres ruptures tiennent au moteur lui-même. Le scénario du "tout résidentiel" présente un certain nombre de risques, à commencer par celui de ne pas être pérenne, à tout le moins dans son rythme actuel. Serait-ce souhaitable du reste, si l'on considère que le développement d'un rural résidentiel, à la manière des villes horizontales américaines, serait un contresens sur le plan du développement durable ?

Enfin, même s'il n'est plus au premier rang, le secteur agricole reste puissant et constitue un atout pour les espaces ruraux. Or son évolution, bien qu'encadrée à moyen terme par la nouvelle politique agricole commune, peut comporter également des ruptures. Certaines crises récentes (crises sanitaires comme l'encéphalopathie spongiforme bovine, ou crises climatiques) ont montré, s'il le fallait, les incidences et les stigmates durables qu'elles pouvaient avoir sur les territoires et sur l'activité agricole.

L'action publique s'inscrit, elle aussi, dans un paysage renouvelé. Depuis plusieurs décennies, la place de l'État n'est plus exclusive, puisque de nombreux acteurs interviennent.

La décentralisation invite l'État à aller à l'essentiel et à être plus ciblé dans son action. Porteur de la solidarité nationale à l'égard des territoires les plus défavorisés, il doit l'être dans une logique non pas seulement redistribu-

tive, mais allocative. Il faut aider les territoires à retrouver leur propre moteur de développement. Pour y parvenir, l'ingénierie de projet tient une place particulière. Il doit garder ensuite une triple fonction de veille. Veille prospective et stratégique, d'abord, au regard des dynamiques temporelles. Veille territoriale interne, au sens où il importe de suivre avec attention les mutations qui affectent l'espace national, pour en anticiper les effets ou au contraire en généraliser les bienfaits. Le transfert d'expériences reste une nécessité, dont l'État doit s'assurer de l'effectivité. Veille européenne enfin. Les frontières n'existent plus, ni pour les hommes, ni pour les activités ni pour les idées. Les fonctions productives, récréatives et résidentielles peuvent être largement affectées par les décisions d'agents extérieurs à la France. De même, la politique régionale initiée par l'Union européenne, et qui traduit les orientations du schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC), oriente les politiques nationales pour les territoires ruraux.

Une nouvelle politique de développement rural durable suppose ainsi une forte volonté, reposant en partie sur le soutien fort de l'État pour les espaces ruraux les plus défavorisés en termes d'habitat, d'accessibilité, de développement économique et de services aux populations.

Elle repose également sur l'action concertée des collectivités locales, dans l'esprit des lois de décentralisation, pour accompagner ces nouveaux enjeux et permettre à l'espace rural de faire jouer à plein ses atouts.

Le monde rural est une des chances de la France dans l'Europe à l'horizon de 2020, sachons la saisir. ■

ANNEXE 1**Liste des sigles utilisés
dans le texte****AB**

Agriculture biologique

AOC

Appellation d'origine contrôlée

CUMA

Coopérative d'utilisation de matériel agricole

IAA

Industries agro-alimentaires

INSEE

Institut national de la statistique et des études économiques

NTIC

Nouvelles technologies de l'information et de la communication

OPAH

Opération programmée d'amélioration de l'habitat rural

ORAC

Opération de rénovation de l'artisanat et du commerce

PAC

Politique agricole commune

RCEA

Route centre Europe Atlantique

RTM

Restauration des terrains en montagne

SAU

Surface agricole utile

SDEC

Schéma de développement de l'espace communautaire

TIC

Technologies de l'information et de la communication

ZAUER

Zonage en aires urbaines et en pôles d'emplois de l'espace rural

ZNIEFF

Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique

ANNEXE 2

Note méthodologique

1. ZAUER

Définition simplifiée du zonage en aires urbaines et en aires d'emploi de l'espace rural.

Ce zonage distingue :

L'espace à dominante urbaine, composé des aires urbaines et des communes multipolarisées ; et l'espace à dominante rurale, composé des aires d'emploi de l'espace rural et des autres communes de l'espace à dominante rurale.

Les aires urbaines regroupent

■ **Les pôles urbains :** unités urbaines (agglomérations) comptant 5 000 emplois ou plus. Il y a 354 pôles urbains représentant 3 100 communes.

■ Les couronnes périurbaines :

communes (ou unités urbaines) dont 40 % ou plus des actifs travaillent hors de la commune (ou de l'unité urbaine) mais dans l'aire urbaine. Il y a 10 808 communes périurbaines.

Les communes multipolarisées regroupent

les communes (ou unités urbaines) dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

Les aires d'emploi de l'espace rural regroupent :

■ **Les pôles d'emploi de l'espace rural :** communes ou unités urbaines n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine et comptant 1 500 emplois ou plus. Il y a 525 pôles représentant 973 communes.

■ **Les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural :** communes (ou unités urbaines) n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine, dont 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune (ou de l'unité urbaine) mais dans l'aire d'emploi de l'espace rural. Il y a 832 communes dans les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural.

Les autres communes de l'espace à dominante rurale :

communes (ou unités urbaines) n'appartenant ni à l'espace à dominante urbaine, ni à une aire d'emploi de l'espace rural. Il y a 16 730 communes dans cette situation.

Source : INSEE, Recensement de la population 1999

Références :

http://www.insee.fr/fr/nom_dej_met/nomenclatures/zonages_etudes/doc/au.htm

2. Bassins de vie

Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel ses habitants ont accès aux principaux services et à l'emploi.

La délimitation des "bassins de vie" résulte d'une opération d'agrégation en deux étapes, à partir des données publiées dans la "carte des territoires" vécus de 2002.

La première étape consiste à procéder à un regroupement à partir des 4 054 "pôles de services intermédiaires" et leur aire d'influence, ou communes bien équipées, selon les règles suivantes : les unités urbaines sont considérées d'un seul bloc (des équipements importants sont souvent situés dans une commune centre ; c'est la globalité des équipements de l'unité urbaine qui a alors du sens) ; les bassins disposant de moins de 7 équipements intermédiaires sur les 16 de la gamme ont été rattachés au bassin le plus attirant. On obtient 2 812 bassins de service intermédiaire, qui sont répartis en deux groupes : un référentiel rural, comprenant les 2 641 BSI appuyés sur une commune ou une unité urbaine de moins de 30 000 habitants en 1999 ; un référentiel rural élargi qui y ajoute

la périphérie des 171 autres BSI : ces BSI sont donc privés de leur pôle qui est un pôle urbain comptant plus de 30 000 habitants.

Une seconde étape de regroupement est ensuite opérée, dans les BSI du référentiel rural restreint, sur la base de leur niveau d'équipement.

On obtient ainsi 1916 Bassins de vie, dont :

- 1 745 dans le référentiel rural restreint, qui représentent 28 017 communes, 21,2 millions d'habitants et 429 000 km² ;
- 171 dans le référentiel rural complémentaire, qui représentent 6 043 communes, 4,5 millions d'habitants et 82 000 km².

3. Typologie des cantons

(source : SEGESA pour l'étude du commissariat général du Plan)

a) Constitution de la base cantonale

Le choix du canton comme niveau d'analyse des diversités et des transformations du milieu rural correspond à la volonté de disposer d'un niveau géographique fin, relativement comparable dans l'espace et doté de nombreuses statistiques sur la durée.

La maille cantonale a cependant été adaptée dans le cas des périphéries de petites villes, qui ont parfois vu leur territoire découpé en de nouveaux cantons, par des fractionnements non réguliers.

Dans certains cas ils ont été reconstitués dans leurs anciennes limites.

Ont été exclus de l'analyse certains cantons à dominante urbaine (cantons dont 100 % de la population habitent un pôle urbain, selon le zonage en aires urbaines de 1996, construit sur le recensement de la population de 1990 - à l'exception toutefois des cantons entièrement urbains de densité inférieure à 150 habitants au km² en 1999 - ; cantons de densité d'au moins 500 hab./km², cantons comptant plus de 100 000 habitants.)

L'analyse porte donc sur 2 726 cantons, mais cet ensemble a pu être légèrement réduit par la suite si les analyses révèlent des cas trop spécifiques.

b) Choix des critères

Après plusieurs analyses factorielles et de corrélation, 24 critères relativement indépendants (et issus des grandes enquêtes RGP, Inventaire communal) ont été retenus couvrant essentiellement les données de peuplement, la structure démographique, les caractéristiques de l'emploi, les groupes socioprofessionnels et le logement.

ANNEXE 3

Bibliographie

- ASCHER, F. et al. (1993)**
Les territoires du futur,
DATAR,
Éditions de l'Aube
- AUGUSTIN, J.-P. (2001)**
Cultures sportives,
territoires et prospectives,
Territoires 2020 - n° 4
- BABILLOT, P. (2000)**
La pression
de la construction
ne se relâche pas
sur le littoral métropolitain,
Les données
de l'environnement, n° 55
- BIGOT, R et al (2001)**
Les Français
et l'espace rural,
Études CREDOC
- BOUCHET, H. (2003)**
Place et rôle des agriculteurs
et attentes de la société,
Rapport au conseil
économique et social,
La documentation française.
- CNT (2001)**
Hébergement touristique
en milieu rural, - Secrétariat
d'État au tourisme
- COUTELIER, A. (2003)**
L'artificialisation s'étend
sur tout le territoire,
Ifen - Les données
de l'environnement
- DATAR (2002)**
Une nouvelle politique
de développement
des territoires pour la France
- DESCOURS, C. (2003)**
Propositions en vue
d'améliorer la répartition
des professionnels de santé
sur le territoire,
Rapport au ministre
de la Santé, de la Famille
et des Personnes
handicapées
- IFEN (2002)**
L'environnement en France,
Ifen, La Découverte
- IFEN (2000)**
Tourisme, environnement
et territoires, Ifen-TEC et DOC
- IFEN (1999)**
Les espaces boisés
en France,
Ifen-Frison-Roche
- INSEE (2003)**
Structuration de l'espace
rural : une approche
par les bassins de vie,
Rapport pour la DATAR
- LACOMBE, P. (2002)**
L'agriculture à la recherche
de ses futurs
DATAR - Éditions de l'Aube
- MERLIN, P. (2001)**
Tourisme et aménagement
touristique,
La documentation française.
- MATE (2002)**
Schéma des services
collectifs des espaces
naturels et ruraux,
Annexes au décret
n° 2002-560,
JO, 24/04/02. (volume III)
- PERRIER-CORNET, P. (2002)**
Repenser les campagnes
DATAR,
Éditions de l'Aube
- PERRIER-CORNET, P. et al. (2002)**
À qui appartient l'espace
rural DATAR,
Éditions de l'Aube
- RCT (2001)**
Vers des projets agri-urbains,
guide méthodologique,
Rapport au ministère
de l'Agriculture
et de la Pêche.
- SEGESA (2000)**
Contribution du tourisme
au développement durable
de la moyenne montagne,
Rapport DATAR
- SEGESA (1996)**
Les zones de revitalisation
rurale,
Rapport DATAR
- TROCHERIE, F. (2003)**
Ville et agriculture :
dialogue ou monologue ?
Les données
de l'environnement, n° 81
- VIARD, J. et al. (2002)**
La France des temps libres
et des vacances,
DATAR-Éditions de l'Aube

ANNEXE 4

Table des illustrations

- figure 1 Les styles de peuplement des régions européennes
- figure 2 Carte du niveau des services dans les bassins de vie
- figure 3 Densité cantonale des médecins généralistes (nombre de médecins pour 10 000 habitants)
- figure 4 (a, b) Situation et évolution des résidences secondaires dans l'habitat total
- figure 5 Les zones rurales les plus fragiles
- figure 6 Carte des différents types d'espaces ruraux
- figure 7 Carte du taux de couverture haut débit
- figure 8 Carte répartition géographique de l'évolution tendancielle de la population 2000-2020
- figure 9 Accessibilité aux transports en commun

Indicateurs de la typologie (extraits)

		Campagnes des villes		Campagnes les plus fragiles			Nouvelles campagnes		
		Rural périurbain, résidentiel	Rural dense, résidentiel et productif	Rural peu dense, vieilli et à dominante agricole	Rural ouvrier au tissu industriel en déclin	Rural à attractivité entrepreneuriale et touristique	Rural touristique	Espaces ruraux en transition	Petites villes
DÉMOGRAPHIE	Nombre de cantons	239	515	480	319	245	40	534	353
	Densité de population	195	66	23	88	61	19	35	137
	Variation de la population (90-99) en %	12	6.6	-4.1	-0.8	11.3	5.7	0.6	1.6
	% de 60 ans et plus	18	22	35	24	30	23	28	24
FONCTION PRODUCTIVE	Taux de chômage	8.7	9.3	11.4	14.3	15.4	7.7	10.3	11.9
	Taux de féminisation de l'emploi	77	77	74	69	70	78	76	76
	% des actifs dans l'agriculture	3	8	21	8	12	5	17	5
	% d'ouvriers	23	33	28	40	25	23	36	33
FONCTION RÉSIDENIELLE ET TOURISTIQUE	Nombre de résidences secondaires pour 100 résidences principales	7	13	45	12	78	284	19	13
	% de logements neufs	16	11	7	7	13	11	8	9
	% ménages ayant 2 voitures ou plus	48	45	34	33	34	32	38	34
	% d'étrangers	3.1	2	2.4	3.1	4.4	3.5	1.6	3.9

En rouge : valeur maximale. En bleu : valeur minimale.

Les dernières publications de la Datar à la documentation Française

- **La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?**
2003, 310 pages
- **Les villes européennes. Analyse comparative**
CICILLE Patricia, ROZENBLAT Céline
2003, 94 pages
- **Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France**
Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire, Comité stratégique de la Datar, rapport au Premier ministre
2003, 72 pages
- **Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation**
ALVERGNE Christel, MUSSO Pierre
2003, 399 pages
- **Le Bassin parisien, contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux**
Préfectures des régions Bourgogne (pour l'Yonne) Centre, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Basse-Normandie, Picardie, Pays de la Loire, (pour la Sarthe) MIIAT du Bassin parisien
2002, 311 pages
- **Le Grand Est, contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux**
Préfectures des régions Alsace, Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine et Champagne-Ardenne
MIIAT du Grand Est,
2002, 160 pages
- **Pays du Nord, contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux**
Préfectures de la région Nord – Pas-de-Calais.
MIIAT des pays du Nord
2002, 123 pages
- **Le Sud-Est, contribution de l'État à de nouveaux enjeux interrégionaux**
Préfectures des régions Languedoc-Roussillon, PACA, et Rhône-Alpes. MIIAT du Grand Sud-Est
2002, 169 pages
- **Dans la collection "Territoires en mouvement"**
- **Les fonds structurels européens**
2003 édition actualisée, 96 pages
- **40 ans d'aménagement du territoire**
2003, 152 pages
- **La montagne**
2002, 96 pages
- **La prospective territoriale**
2002, 110 pages
- **Les coopérations interrégionales**
2002, 108 pages
- **Le schéma de développement de l'espace communautaire**
2002, 104 pages
- **Les schémas de services collectifs**
2002, 102 pages
- **Le développement numérique des territoires**
2002, 108 pages
- **Les contrats de plan État-région**
2002, 101 pages
- **Les systèmes productifs locaux**
2002, 78 pages
- **Les pôles d'économie du patrimoine**
2002, 89 pages
- **Les agglomérations**
2001, 92 pages
- **Les pays**
2001, 99 pages

QUELLE FRANCE RURALE POUR 2020 ? CONTRIBUTION À UNE NOUVELLE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL DURABLE

Le monde rural a cessé d'être marqué par l'exode et le déclin. Avec l'évolution de la société, c'est une autre France rurale qui émerge, porteuse de nouveaux atouts et de nouvelles attentes. Trois ensembles désormais se distinguent : les « campagnes des villes », où les conflits d'usages deviennent fréquents ; les « campagnes les plus fragiles », qui requièrent un effort de solidarité ; les « nouvelles campagnes », où des dynamiques émergentes doivent être appuyées.

Cette évolution, positive sur bien des points, comporte néanmoins un risque : la France rurale de demain aura-t-elle des ressorts propres de développement ou sera-t-elle condamnée à servir d'annexe urbaine pour apporter aux villes ce qui leur fait défaut ? Pour refuser l'inacceptable de ce scénario, la Datar propose dans ce rapport une démarche volontariste, inscrite dans une stratégie de développement rural durable.



9 782110 054875

**Prix : 13 €**

Imprimé en France

ISBN : 2-11-005487-5

ISSN : 1152.4928

La Documentation française

29-31, quai Voltaire

75344 Paris Cedex 07

Tél. : 01 40 15 70 00

Télécopie : 01 40 15 72 30

www.ladocumentationfrancaise.fr