

ÉTUDE

FAITE

À LA DEMANDE DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE
DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation de l'impact de l'ensemble des outils des politiques
publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu
rural dans une sélection de quatre zones rurales
(lot A)**

- décembre 2011 -

EDATER / Kurt Salmon

avec la contribution de Jean-Claude Bontron (SEGESA)

Le présent document est constitué du rapport d'évaluation et de cinq annexes.

Remerciements

Les auteurs expriment leur gratitude envers les personnes qui ont contribué à cette évaluation.

Accord cadre 2010ANJ-12

Cette étude a été réalisée par le consortium EDATER / Kurt Salmon en application de l'accord cadre 2010ANJ-12 portant sur la réalisation d'études visant à l'évaluation de politiques publiques pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Elle constitue le lot A du marché subséquent. Dans le même cadre, une deuxième étude a été réalisée sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural (lot B).

Les auteurs du rapport prennent l'entière responsabilité du contenu de ce rapport qui ne reflète pas nécessairement les vues des commanditaires.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	9
I. LE MONDE RURAL : UNE RÉALITÉ SIGNIFICATIVE, MAIS DIVERSIFIÉE ET EN PROFONDE MUTATION	10
II. LES POLITIQUES RURALES : UNE ACTION DE LONGUE DATE RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET SES OUTILS	12
III. LES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	13
A. UNE FAIBLE PART DE L'ÉTAT DANS LES INVESTISSEMENTS DIRECTS LOCAUX, EN DÉPIT DE LA MOBILISATION DE DISPOSITIFS MIS EN PLACE EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX	13
B. DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX QUI FAVORISENT DE PLUS EN PLUS L'EXCELLENCE, MAIS QUI DEMANDENT À ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉES	15
C. UNE BONNE COHÉRENCE GLOBALE DES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ...	16
D. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT ET ACCOMPAGNEMENT DES GOUVERNANCES LOCALES POUR CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE LEURS STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT	18
E. DES LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT POSSIBLES DANS TOUS LES TERRITOIRES RURAUX ENQUÊTÉS AVEC UNE CLARIFICATION ATTENDUE SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT	19
LISTE DES RECOMMANDATIONS	23
POINT INTRODUCTIF ET MÉTHODOLOGIE	33
I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE	33
A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION	33
B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION	34
II. RAPPEL DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU TRAVAIL	34
III. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS	35

PREMIÈRE PARTIE : L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX, UNE NOUVELLE DONNE	37
I. LES TRANSFORMATIONS RÉCENTES DU MONDE RURAL EN FRANCE, UN NOUVEAU CONTEXTE POUR SON AMÉNAGEMENT	37
A. UN POIDS TOUJOURS SIGNIFICATIF DU MONDE RURAL	37
B. DES DYNAMIQUES RÉCENTES QUI CONFIRMENT SA MUTATION	39
1. Un redressement affirmé de la population des zones rurales.....	40
2. Une économie et une société rurale recomposées.....	41
C. DES SPÉCIFICITÉS QUI S’AFFIRMENT, MAIS EN CHANGEANT DE NATURE	41
D. UNE DIVERSITÉ MAINTENUE	43
II. L'ÉVOLUTION DES QUATRE TERRITOIRES TESTS CONFIRME LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS	44
A. UNE ADAPTATION LENTE DE LA BASE PRODUCTIVE.....	45
B. UN RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENTIELLE QUI PREND DES FORMES DIFFÉRENTES	46
C. QUATRE TERRITOIRES QUATRE PROBLÉMATIQUES.....	47
III. UNE POLITIQUE RURALE RENOUVELÉE ET PLUS INTÉGRÉE	48
A. UNE ACTION DE LONGUE DATE, RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	48
B. UNE OFFRE VARIÉE D'OUTILS ET DE MOYENS.....	49
1. Les dispositifs visant à favoriser le développement économique.....	50
2. Les dispositifs visant l'amélioration des services et de la vie quotidienne des populations	51
3. Les services publics de l'État.....	52
4. Les dispositifs visant à désenclaver les territoires et améliorer le logement.....	53
5. Les dispositifs de projets intégrés et innovants.....	54
DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	57
I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES	57
II. QUELLE A ÉTÉ LA MOBILISATION ET L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ?	58
A. UN ESSAI DE BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT : ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE	58

B. ANALYSE QUALITATIVE DE L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS D'INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	60
1. Attractivité économique	60
a) <i>Les zonages d'État : AFR et ZRR</i>	60
b) <i>Le FISAC</i>	64
c) <i>Les pôles d'excellence rurale</i>	66
2. La modernisation des services publics	67
3. Les soutiens en faveur de l'amélioration de l'offre de santé	69
a) <i>Des densités médicales nettement inférieures aux moyennes régionales et nationales</i>	69
b) <i>En matière de santé, des soutiens principalement tournés vers le financement de maisons de santé</i>	70
c) <i>Les autres initiatives permettant de faciliter l'accès aux soins des habitants semblent peu mobilisées</i>	71
4. La couverture du territoire en haut et très haut débit.....	71
5. Les soutiens en faveur de l'habitat.....	72
a) <i>Les « opérations programmées d'amélioration de l'habitat » (OPAH)</i>	72
b) <i>Le soutien à la rénovation thermique des logements</i>	74
III. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES PERTINENTES ?.....	77
A. PERTINENCE DES PRIORITÉS TERRITORIALES ET DES ZONAGES DES DISPOSITIFS D'ÉTAT	77
1. Le zonage : une solution rationnelle pour cibler les territoires particulièrement marginalisés ?.....	77
2. La difficile légitimation des dispositifs auprès des acteurs des territoires ruraux situés hors zonage.....	77
B. PERTINENCE DES PROCÉDURES D'APPELS À PROJET.....	78
1. Les appels à projet encouragent la performance et la professionnalisation des projets d'aménagement du territoire	78
2. Une contrainte administrative inégalement supportée par les acteurs des territoires.....	79
C. PERTINENCE DES PRIORITÉS THÉMATIQUES D'INTERVENTION RETENUES PAR RAPPORT AUX BESOINS.....	80
1. Le caractère nécessairement restrictif des thématiques d'intervention de l'État	81
2. Une connaissance limitée des dispositifs d'État par certains acteurs des territoires.....	81
D. LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE TERRITORIALE	82

1. L'ingénierie publique : vecteur fondamental de l'aménagement et du développement économique des territoires	82
2. L'information et la formation continue des acteurs des territoires : une nécessité dans un contexte marqué par la réorganisation des services déconcentrés de l'État.....	83
IV. LES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES COHÉRENTES ET COORDONNÉES ?	85
A. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES ENTRE ELLES ?	85
1. Les « commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics », un bon exemple de la volonté de mise en cohérence des décisions de l'État.....	86
2. Le regroupement des services de l'État dans le cadre de la RéATE.....	86
3. La présence locale de l'État	87
B. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES AVEC CELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?.....	88
1. Les instruments de cette mise en cohérence existent et fonctionnent.....	88
2. La contractualisation est aujourd'hui la règle	89
3. Une coordination qui repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques	90
C. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ZONES RURALES SONT-ELLES COHÉRENTES AVEC CELLES DE LA VILLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN GÉNÉRAL ?.....	90
1. Un meilleur partage des fonctions et des moyens attendus	90
2. Des documents d'urbanisme plus « partagés »	91
3. Une « relecture » de la cohérence entre la volonté du développement rural et le Grenelle de l'environnement.....	92
V. LES GOUVERNANCES LOCALES SONT-ELLES EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN ADÉQUATION AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX ?	94
A. LES TERRITOIRES LOCAUX SONT-ILS EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR SEULS DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ?	94
B. DISPOSENT-ILS DES RESSOURCES HUMAINES ET DES MOYENS ADÉQUATS ?	96
C. LES PROJETS DE RESTRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ QUI SONT EN COURS PEUVENT-ILS AMÉLIORER LES CHOSES ?	98
VI. QUELS SONT LES LEVIERS POSSIBLES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE TERRITOIRES RURAUX ET LE RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?.....	100
A. QUELS LEVIERS POUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR ?	100

1. Des interrogations sur la place et les orientations des activités productives	100
<i>a) Des secteurs aux profils d'évolution différents</i>	100
<i>b) Des dynamiques d'innovation partout à l'œuvre</i>	101
2. L'économie résidentielle une dynamique structurante aux enjeux multiples.....	102
<i>a) La politique de l'habitat</i>	102
<i>b) Le maintien de l'accès aux services</i>	103
<i>c) Des infrastructures de communication non pénalisantes</i>	104
3. Une meilleure articulation aux systèmes urbains.....	104
B. QUEL RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?	105
1. Les attentes des acteurs locaux	105
2. Les relations État - territoires ruraux	106
ANNEXES	111

SYNTHÈSE

Cette synthèse reprend les points-clés d'un rapport établi pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur « l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire en milieu rural ».

Les objectifs du travail

L'évaluation demandée portait sur les principaux dispositifs d'aménagement du territoire de l'État et de ses opérateurs (en matière de services publics et au public, activités économiques, transports, logement...) mis en œuvre sur une sélection de quatre territoires ruraux. Une attention particulière devait être portée à l'adéquation de ces dispositifs aux besoins des territoires, à la cohérence globale de l'action des différents ministères et leur articulation avec celle des autres acteurs publics, et à l'adéquation de la gouvernance locale pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement. Il s'agissait enfin d'identifier des pistes d'amélioration dans les types et modes d'intervention en faveur des espaces ruraux afin de mieux répondre aux besoins et attentes exprimés par les acteurs locaux.

Le choix des territoires

Pour étudier la mise en œuvre des dispositifs d'État, quatre territoires, aux profils et spécificités contrastés (typologie SEGESA), ont été retenus par les rapporteurs :

- le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (Allier), « zone agricole vieillie et peu dense » de plus de 100 000 habitants ;
- les communautés de communes du Haut-Jura Arcade et de Champagnole Porte du Haut Jura (Jura), « zones rurales ouvrières » de 10 000 et 20 000 habitants ;
- la communauté de communes du canton de Domme (Dordogne), « zone rurale à forte composante touristique » de 6 700 habitants ;
- le grand sud-ouest Amiénois (Somme), « zone rurale périurbaine » de près de 40 000 habitants.

La méthodologie utilisée

Ce travail d'évaluation s'appuie sur :

- des analyses documentaires nationales et relatives aux quatre territoires sélectionnés,
- des analyses statistiques sur l'évolution socio-économique de ces territoires et, autant que possible, sur les moyens financiers mobilisés,

- des entretiens individuels avec les acteurs clés des territoires (acteurs départementaux, élus locaux, animateurs de développement...),
- la réalisation de « focus groupes » plus ouverts sur des acteurs économiques et associatifs.

N.B. : Le rapport complet comporte des annexes et des recommandations figurent à la fin de chaque question évaluative.

I. LE MONDE RURAL : UNE RÉALITÉ SIGNIFICATIVE, MAIS DIVERSIFIÉE ET EN PROFONDE MUTATION

Les politiques d'aménagement du territoire rural doivent en permanence adapter leurs stratégies et leurs moyens aux transformations du contexte global (et parfois en infléchir les tendances), en même temps qu'aux réalités du terrain. Quatre points forts ressortent des analyses conduites au plan national et local :

Les territoires ruraux, une place significative dans le territoire national

Même s'il y a débat sur le concept et la définition de ce que la société désigne par « rural », on peut affirmer que le fait rural demeure important en France, plus que dans d'autres pays européens. Il représente 11 à 14 millions d'habitants selon la définition retenue, un poids de l'ordre de 20 % de la population et des 2/3 du territoire, 36 départements ayant plus de 40 % de leur population vivant dans des communes rurales.

Un redressement démographique qui se confirme au delà du périurbain

Le redressement de la population rurale se confirme, après une longue phase d'exode et de déclin, depuis maintenant plusieurs recensements. Depuis 2000, sous l'effet de la montée d'une forte attractivité résidentielle, les gains migratoires des communes rurales ont nettement progressé et sont maintenant supérieurs à ceux des villes. Un constat qui concerne aussi les territoires ruraux isolés. La consolidation des « petites villes » participe à ce mouvement, aujourd'hui les campagnes en déclin sont surtout des campagnes ouvrières.

Des spécificités qui changent de nature

Les spécificités fondatrices des campagnes : forte présence de l'agriculture, mode de vie rural, faible peuplement, ont disparu, sauf la dernière. L'agriculture et les industries sont en repli partout, la diversification des fonctions et des activités présentes sur les territoires ruraux est marquée par une forte montée des activités tertiaires, le mode de vie et les aspirations des habitants se sont alignés sur le modèle dominant.

Au total, les spécificités du monde rural s'atténuent, ou plutôt changent de nature : aujourd'hui ce sont celles du recours nécessaire à la mobilité individuelle, de l'isolement social, du déficit ressenti en matière de services, de la place de

l'espace comme bien public (paysages, biodiversité, patrimoine...) ou comme bien nécessaire à la production agricole ou forestière et subissant la pression de l'urbanisation.

Des diversités de modèles et de dynamiques de développement qui s'accroissent

Sur les 4 territoires étudiés des reconversions sont partout à l'œuvre, fondées sur la proximité urbaine ou la valorisation de ressources locales, mais sur des modèles différents dans leurs besoins et leurs formes d'expression :

- les **zones rurales périphériques de Montluçon**, de faible densité, essaient de s'appuyer sur la ville, en sortie de crise (?), tout en consolidant leur agriculture ;

- le **canton de Domme**, dans le Périgord noir, connaît un développement significatif, fondé sur la valorisation de toutes ses valeurs patrimoniales, et connaît une forte attractivité touristique et résidentielle. Ceci en dépit de son isolement et de sa très faible densité de population ;

- dans les territoires de la **montagne Jurassienne**, Morez (Arcade) est un pôle industriel en difficulté qui cherche les voies d'un renouvellement de son économie; Champagnole, un vaste territoire qui résiste à la crise en s'appuyant sur des activités diversifiées ;

- les **campagnes amiénoises** constituent une société d'ouvriers et d'employés, en croissance modérée, sur fond de grande agriculture et de forte polarisation métropolitaine.

Quatre enseignements des évolutions récentes

- Une base économique équilibrée et une attractivité résidentielle génératrice d'activités nouvelles sont les garants du maintien local de l'emploi.
- Les mutations des espaces ruraux reconfigurent les besoins en matière d'équipements et de services nécessaires aux populations, avec une donne nouvelle pour l'aménagement rural: il s'agit d'accompagner le renouvellement des territoires ruraux plus que d'en contenir le déclin.
- La diversité des situations locales demeure forte et appelle des réponses spécifiques.
- L'extension urbaine exerce une pression physique sur l'espace qui doit conserver cependant une fonction clef pour la production agricole et forestière ou la préservation d'un patrimoine naturel.

II. LES POLITIQUES RURALES : UNE ACTION DE LONGUE DATE RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES ET SES OUTILS

Les politiques de l'État en faveur du monde rural sont déjà anciennes. Même si on peut les juger insuffisantes sur certains points, elles n'ont jamais été figées : elles ont su s'articuler aussi bien avec les changements du contexte national qu'avec les politiques européennes : politiques structurelles de l'Union européenne (Fonds social européen - FSE et Fonds européen de développement régional - FEDER) et de développement rural (via le FEADER et le PDRH pour la période 2007-2013). Des grands rendez-vous avec les acteurs des territoires ont été régulièrement organisés pour en reformuler les stratégies.

Dans la période récente, trois temps majeurs ont redessiné les contours des politiques rurales :

- le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) « rural » de septembre 2003 ;

- la loi (« LDTR ») du 23 février 2005 de développement des territoires ruraux ;

- le CIADT du 11 mai 2010 et son volet rural, à la suite des Assises des territoires ruraux menées fin 2009 et début 2010.

On y relève les principaux objectifs actuels de cette politique :

- préserver les espaces en jouant sur le foncier dans les campagnes des villes ;

- accompagner l'essor des nouvelles campagnes ;

- créer une dynamique dans les campagnes les plus fragiles en appliquant les principes de solidarité ;

- garantir dans l'ensemble de l'espace rural, une égalité des chances en donnant accès à des services de qualité et aux technologies de communication les plus modernes ;

- réduire le clivage culturel entre les villes et les campagnes ;

- accompagner le mouvement des populations « néo-rurales », trait d'union entre le monde urbain et le monde rural.

Il découle de ces stratégies une offre variée d'outils et de moyens offerts aux acteurs locaux (publics et privés), que l'on peut classer selon trois types :

- les dispositifs dédiés aux seuls territoires ruraux (par exemple les ZRR) ;

- les dispositifs existant partout mais qui comportent des déclinaisons particulières pour les zones rurales (par exemple les OPAH avec une déclinaison rurale) ;
- les dispositifs de droit commun, mais qui bénéficient avant tout à des territoires ruraux (par exemple les maisons de santé pluridisciplinaires).

III. LES RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

A. UNE FAIBLE PART DE L'ÉTAT DANS LES INVESTISSEMENTS DIRECTS LOCAUX, EN DÉPIT DE LA MOBILISATION DE DISPOSITIFS MIS EN PLACE EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

L'essai de bilan quantitatif des financements de l'État dans les quatre territoires a été relativement décevant : il ne permet pas d'apporter une vision consolidée des aides de l'État⁽¹⁾. L'analyse des données suivies dans la base PRESAGE par l'ASP sur 7 programmes, et dans la base OSIRIS pour le FEADER, donne cependant des éclairages.

- **Un bilan financier difficile à établir mais qui montre une faible contribution de l'État dans les 4 territoires étudiés**

- En montant, les aides de l'État stricto sensu sont très variables d'un territoire à l'autre (de 6 à 150 euros / hab.).

- Ce sont principalement des contreparties nationales sur des dossiers bénéficiant des fonds européens et des crédits de la mission budgétaire « Politique des territoires ».

- Elles sont majoritairement orientées vers les structures publiques et pour des aides à l'économie.

- Leur efficacité est limitée par un faible taux d'intervention (8 % sur les seules opérations comptabilisées, c'est-à-dire celles comportant une contrepartie État).

- Rappelons cependant que sur l'ensemble du territoire de France métropolitaine (cette donnée n'a pas pu être mobilisée sur les 4 terrains), le Plan de développement rural hexagonal, qui bénéficie du FEADER, a financé depuis 2007, sur le seul axe 3 environ 2 400 projets d'entreprises et de formation d'acteurs économiques, et 3 700 projets de mise en valeur du patrimoine ; sur l'axe 4 (LEADER), 955 projets ont été adoptés au bénéfice des GAL LEADER. La part de l'État dans le financement total apparaît moins forte vers les bénéficiaires non agricoles.

(1) Globalement les chiffres montrent cependant que les dotations d'État en direction des départements les plus ruraux, sont plus fortes que dans les départements très urbanisés.

- **Des dispositifs inégalement mobilisés sur les terrains**

Sur les territoires étudiés, les dispositifs économiques sont mobilisés partout où ils peuvent l'être, en fonction de leur positionnement dans les zonages ZRR et AFR. Le FISAC, très apprécié localement, est handicapé par la baisse des crédits alloués et par des délais excessifs d'instruction.

Des Pôles d'excellence rurale (PER) ont été réalisés ou sont en cours sur les 4 territoires. Ils font émerger des dynamiques novatrices, mais ils ne sont pas toujours assurés de la pérennité des actions qu'ils ont engagées.

La question des services est jugée cruciale pour les acteurs locaux, notamment dans le domaine de la santé (les maisons de santé pluridisciplinaires sont plébiscitées) mais de très nombreux efforts restent à faire pour imaginer des formes de services adaptées aux besoins et aux possibilités des zones à faibles densité et/ou à forte fréquentation saisonnière, dans tous les domaines.

Les politiques de l'habitat sont aussi largement mobilisées dans leurs différentes dimensions (réhabilitation, rénovation thermique et performance énergétique, habitat indigne) mais sont parfois jugées inadaptées à la réalité des bénéficiaires potentiels.

- **Des effets difficilement mesurables mais qui contribuent aux objectifs fixés**

Les effets directs des différents dispositifs qui ont été mis en œuvre sur les terrains sont difficiles à mesurer faute d'outils de suivi. Globalement les actions sont conduites à leur fin ; encadrées par les thématiques choisies par l'État, on peut juger qu'elles contribuent bien à la réalisation des objectifs qu'il s'est fixé pour le développement rural.

Pistes de recommandations :

- Améliorer le suivi territorial des financements d'État mobilisés dans les dispositifs publics.
- Avoir une approche « intégrée » des analyses financières et économiques : prendre en compte les différentes sources de financement quelque soit leur provenance.
- Encourager la création de « réseaux de développeurs économiques ».

B. DES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX QUI FAVORISENT DE PLUS EN PLUS L'EXCELLENCE, MAIS QUI DEMANDENT À ÊTRE MIEUX ACCOMPAGNÉES

Ce point s'est attaché à étudier les modalités « opérationnelles » de l'octroi des aides, la lisibilité des dispositifs d'État par les acteurs locaux et l'accompagnement des bénéficiaires potentiels.

Une complémentarité des zonages et des appels à projets, les deux modes privilégiés d'octroi des aides de l'État

Dans un contexte où les politiques dites « de guichet » sont en recul, les interventions de l'État prennent plusieurs formes :

- le recours au zonage qui s'inscrit dans une volonté politique de concentrer les aides d'aménagement sur des territoires identifiés comme prioritaires au regard de leurs retards économiques ou sociaux. C'est le cas des zones de revitalisation rurales (ZRR) et des aides à finalité régionale (AFR), dont les primes à l'aménagement du territoire (PAT). Les zonages, qui sont difficiles à réactualiser, ne sont pas toujours compris des acteurs, génèrent des effets de bordure, mais fixent des règles claires ;

- les appels à projets, qui tirent vers le haut la qualité des projets et en favorisent la performance, mais qui sont exigeants en capacités d'ingénierie. Parfois taxés de « re-centralisateurs », ils encouragent à juste titre l'innovation et l'expérimentation sur les territoires ruraux (comme cela est le cas sur les programmes LEADER du Plan de développement rural hexagonal).

Un choix de priorités thématiques pertinent, qui pourrait être resserré

Les dispositifs d'État semblent relativement pertinents pour répondre aux spécificités des territoires ruraux (notamment celles de la faible densité), malgré une articulation perfectible avec les autres politiques nationales. Mais les orientations des priorités d'aménagement définies à l'échelle nationale ne sont cependant pas toujours celles identifiées par les territoires. Les « priorisations » des thématiques des dispositifs sont régulièrement ajustées (Assises des territoires ruraux, 2010) mais inégalement intégrées par les acteurs locaux.

Une lisibilité insuffisante pour les acteurs du terrain

Les conditions d'éligibilité aux aides sont difficiles à comprendre pour les acteurs ruraux, de même que les contraintes administratives qui accompagnent l'obtention et la mise en œuvre des dispositifs. Ce fait pénalise les petites structures (entreprises, communes et intercommunalités) dont les ressources en ingénierie sont faibles.

L'information et la formation continue des acteurs des territoires: une nécessité dans un contexte marqué par la réorganisation des services déconcentrés de l'État

Les acteurs locaux interrogés ont le sentiment très fort d'un recul des services publics de l'État sur leur territoire. Les ressources humaines leurs semblent s'éloigner, ce qui était gratuit devient payant, alors même que la qualité de l'ingénierie publique s'affirme comme un atout essentiel de l'aménagement territorial, et en définitive constitue un facteur de discrimination pour les territoires ruraux. En compensation des efforts importants de formation et d'information devraient être entrepris.

Pistes de recommandations :

- Poursuivre l'utilisation conjointe des zonages et des appels à projets.
- Renforcer la communication et la formation des acteurs locaux sur les dispositifs de l'État.
- Mieux cibler les interventions territoriales et thématiques.

C. UNE BONNE COHÉRENCE GLOBALE DES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

La décentralisation, les transferts de compétence et la montée en puissance de l'Europe, ont fortement modifié le rôle de chacun des acteurs dans la formulation et la mise en œuvre des politiques rurales. La cohérence de leurs actions est d'autant plus nécessaire.

Une cohérence interne favorisée par l'interministérialité de la RéATE, mais un affaiblissement de la présence locale de l'État

La formulation des politiques rurales s'appuie fortement sur la DATAR qui assure une interministérialité des approches. Avec le FEADER, la coordination entre politique agricole et politique rurale se fait mieux que par le passé, mais devrait être renforcée. La question de l'articulation des fonds et des politiques doit d'ailleurs être élargie horizontalement (complémentarité des fonds européens FEDER, FSE et FEADER, des fonds nationaux et locaux) mais aussi verticalement (entre le niveau national et l'échelon européen).

Mais sur le terrain, la RéATE devient aujourd'hui le principal instrument de la coordination attendue entre l'action des différents ministères, notamment à travers la création des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Elle s'accompagne cependant d'une perception par les acteurs : celle d'un affaiblissement de la présence locale de l'État. Or les acteurs locaux réclament partout un accompagnement de proximité et une vision territoriale globale et intégrée de leurs problèmes.

Une volonté et des outils au service d'une cohérence globale

Les instruments de la mise en cohérence des politiques existent, entre services d'État, avec les collectivités territoriales, les grands opérateurs et même les usagers : Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, Contrats de projet État-Région... Les commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP), sont un bon exemple de cette volonté, leur rôle effectif restant encore à évaluer.

Le principal point d'achoppement dans ce dialogue État - Collectivités vient cependant de la réalisation de la nouvelle carte intercommunale, projet pour lequel le déficit de concertation et de cohérence est souligné dans les territoires étudiés.

Au niveau local, une coordination qui repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques

Contractualisation et conventionnement, en formalisant les engagements réciproques de l'État et des bénéficiaires de subventions publiques (collectivités locales, associations...) produisent de la cohérence, de même que la bonne concertation entre acteurs qui se développe dans les phases amont de la définition des programmes. Mais cette concertation s'atténue dans le quotidien de la mise œuvre et repose alors beaucoup sur l'engagement des services techniques. La complexité des règles d'éligibilités aux dispositifs et de leur gestion financière apporte de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour les élus locaux, et enlève de la lisibilité à l'action de l'État.

Une articulation plus équitable est attendue avec les politiques urbaines, de même que la prise en compte des nouvelles dynamiques rurales qui sont à l'œuvre

Cela passe par un meilleur partage des fonctions et des moyens avec les villes, par le maintien, dans les processus de réflexion et de décision, d'une ingénierie culturellement sensible à la problématique rurale, comme par la prise en compte dans les politiques de l'augmentation de la population rurale et de son rajeunissement.

Cela passe aussi par une plus forte prise en compte dans les stratégies des spécificités des fonctions agricoles et forestières et de leurs besoins (préservation des ressources foncières notamment).

Pistes de recommandations :

- Renforcer le travail interministériel à l'échelle national et local mais aussi l'articulation entre l'échelon national et l'échelon européen (pour faciliter l'intégration inter-fonds FEADER-FEDER-FSE).

- Maintenir une coordination de proximité par exemple autour du Sous-préfet.
- Homogénéiser les taux de financement des dispositifs de l'État - Régions – Départements.
- Concevoir des stratégies plus partagées entre villes et campagnes.

D. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT ET ACCOMPAGNEMENT DES GOUVERNANCES LOCALES POUR CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE LEURS STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

La situation initiale des territoires, en termes de structuration institutionnelle, d'insertion dans des réseaux, de dotation en ingénierie de développement, est une donnée de départ qui conditionne largement leur capacité à faire émerger une stratégie et des projets cohérents.

Trois facteurs clés sont en mis en exergue pour favoriser l'émergence des stratégies locales :

- l'existence d'un portage politique fort et consensuel,
- la présence de capacités d'ingénierie suffisantes,
- la pertinence de la stratégie et la cohérence du territoire de projet.

Des faiblesses constatées en ressources humaines

L'action coordonnée de l'ingénierie publique et de l'ingénierie locale conditionne le nombre et la qualité des projets développés et à terme la vitalité des territoires. Or, nous avons pu constater sur les terrains, notamment dans les intercommunalités :

- une faiblesse des capacités d'ingénierie de projet, des profils d'animateurs et de l'intégration dans les réseaux,
- qui n'est qu'en partie compensée par la présence d'outils de type pays ou PNR qui eux sont mieux dotés en ressources humaines de type « développeurs »,
- que l'ingénierie de « matière grise » n'est pas toujours jugée prioritaire par les collectivités,
- que l'appel à de l'ingénierie externe privée est limitée par les ressources financières,
- que les acteurs perçoivent un recul de l'ingénierie publique d'État.

Une position circonspecte vis-à-vis de la réforme de l'intercommunalité

D'une manière générale, les discours des acteurs ont été nuancés sur les conséquences de la réforme en cours de l'intercommunalité, pointant à la fois les opportunités et les risques liés à ce projet. Une large majorité d'entre eux voit dans le regroupement et l'agrandissement des EPCI une nécessité mais souligne l'importance de les concevoir dans la concertation et de les mettre en œuvre de manière progressive, en recherchant une certaine synthèse des cultures (culture de la gestion de services et équipements et culture du développement local de projets).

Pistes de recommandations :

- Encourager les collectivités locales à renforcer et mutualiser leurs capacités d'ingénierie.
- Renforcer la mutualisation des actions de développement économique et d'urbanisme communal, à l'échelle intercommunale.
- Maintenir une articulation entre les projets de territoire fondés sur un projet de services et équipements de proximité d'une part, et les projets de développement à l'échelle des bassins d'emploi ou espaces économiques plus vastes d'autre part.

E. DES LEVIERS DE DÉVELOPPEMENT POSSIBLES DANS TOUS LES TERRITOIRES RURAUX ENQUÊTÉS AVEC UNE CLARIFICATION ATTENDUE SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT

Les acteurs locaux ont bien conscience de la force des mutations en cours dans leurs territoires, du rôle pris par le développement résidentiel, du repli des services, de la nécessité d'innover... mais en même temps ils s'interrogent sur la place à donner aux activités traditionnelles, en particulier dans les secteurs productifs, agriculture, artisanat et industries, qu'ils sentent menacées.

Les leviers pour un développement futur

Les enquêtes de terrain ont fait ressortir un certain nombre de points-clés que l'on peut regrouper de la manière suivante :

Points forts et opportunités des territoires

Partout des dynamiques d'innovation sont à l'œuvre, bien que des interrogations sur les orientations à donner à leur développement subsistent pour les acteurs locaux, notamment sur la place à donner aux activités productives.

- La production agricole et agroalimentaire est stratégique : pour la France lorsqu'il s'agit de produits d'exportation, et pour les territoires ruraux lorsqu'il s'agit de valoriser un paysage ou des ressources locales qui participent à leur attractivité.

- L'artisanat rural est conjoncturellement touché par la crise du bâtiment, mais il doit retrouver de nouveaux débouchés avec la montée de l'économie résidentielle.

- Le tourisme apparaît comme le secteur le plus prometteur lorsqu'il s'appuie sur une véritable politique de valorisation des ressources propres au milieu rural.

Points faibles et risques

- L'industrie rurale ancienne est souvent menacée par le contexte économique de la mondialisation, mais les territoires enquêtés ont montré qu'elle peut se renouveler autour de nouvelles filières de produits à marché local ou de créneaux spécifiques. On observe cependant une insuffisante mutualisation des actions de soutien économique des communes à l'échelle des intercommunalités.

- La déconcentration des fonctions urbaines se fait de manière inégale entre zone centrale (qui accueille les activités productives) et périphéries rurales (essentiellement vouées au résidentiel et aux loisirs). Il faut aller vers un partage plus équilibré des fonctions et des ressources.

- Les terres à forte valeur agronomique et les paysages de qualité sont insuffisamment préservés

Un besoin de clarification du rôle de l'État

Pour les acteurs des territoires ruraux, l'État reste identifié comme étant le principal levier de développement en matière d'aménagement de leur territoire, mais ce n'est pas prioritairement un rôle de financeur qui est espéré. Les attentes les plus fortes sont du côté :

- de l'incitation et de l'accompagnement des acteurs dans leurs démarches de projet,

- de l'arbitrage et de la médiation,

- de la recherche d'une meilleure équité avec le développement urbain,

- d'un soutien à l'expérimentation.

Dès lors, l'État doit afficher plus clairement ses ambitions... et ses possibilités.

Pistes de recommandations :

- Mieux promouvoir localement la contribution de l'agriculture et de la forêt au rayonnement et au développement économique de la France et parallèlement mieux identifier les filières - clés pour le développement territorial local.

- Maintenir un nombre suffisant de services publics pour sécuriser le développement économique local et conforter l'attractivité résidentielle.
- Aller vers une meilleure prise en compte des phénomènes de saisonnalité.
- Soutenir la dynamique de développement des petites villes, notamment à travers le renforcement de leur position dans les infrastructures de transport et la réhabilitation des centres urbains.
- Afficher plus clairement l'apport spécifique de l'État.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandations relatives à la question évaluative 1 : *Quelle a été la mobilisation et l'efficacité des dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux ?*

Recommandation n° 1 : Améliorer le suivi territorial des financements d'État mobilisés dans les dispositifs publics.

Les outils de suivi mis en place à ce jour ne permettent pas de donner à l'État une lisibilité suffisante de ses interventions en faveur des territoires ruraux.

Aussi, pour assurer une gestion plus efficace des différentes interventions et engager des bilans et évaluations plus pertinents, **la mise en place d'un dispositif de suivi des principales interventions (financements et réalisations) bénéficiant aux territoires ruraux** apparaît indispensable (en particulier pour ce qui concerne les dispositifs fiscaux). L'objectif étant notamment :

- de faciliter, dans un premier temps, le retour d'information auprès de l'État ;
- de favoriser, dans un second temps, la diffusion des informations auprès des acteurs locaux (bénéficiaires et structures œuvrant pour l'accompagnement des projets...) : il s'agirait d'informer ces acteurs aussi bien sur l'avancement des actions mises en œuvre que sur les résultats et effets générés par la politique de soutien.

En outre, cette meilleure connaissance est aussi une garantie pour l'État de pouvoir mieux ajuster sa politique et les moyens qu'il souhaite y apporter.

Une meilleure articulation et consolidation de l'information entre les trois fonds européens mobilisés (FEADER ; FSE et FEDER) pourraient en outre améliorer la compréhension des dynamiques locales.

Recommandation n° 2 : Encourager la création de « réseaux de développeurs économiques ».

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent des écarts dans le niveau d'information sur les dispositifs de soutien à l'économie et leur appropriation. L'évaluation a ainsi pu mettre en évidence une meilleure qualité de l'information et appropriation des soutiens de l'État au sein des territoires ayant mis en place des logiques de travail en réseaux. Aussi, il est proposé d'encourager la création de « **réseaux de développeurs économiques** ».

Ces réseaux, qui pourraient être animés par les unités territoriales des DIRECCTE et regrouper l'ensemble des acteurs économiques des territoires ruraux (agents de développement économique des collectivités locales, agents des services de l'État, agents des chambres consulaires...) doivent permettre d'échanger sur les projets des entreprises et des territoires, sur les soutiens mobilisables et doivent ainsi :

- renforcer la connaissance des acteurs quant aux dispositifs d'interventions (soutiens émanant de l'État, mais également des collectivités locales et de l'Union européenne),
- favoriser l'accompagnement des acteurs pour l'obtention des différents soutiens,
- faciliter la mise en œuvre des projets et les retours d'expériences.

Recommandations relatives à la question évaluative 2 : *Les modalités d'intervention de l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles pertinentes ?*

Recommandation n° 3 : Poursuivre l'utilisation conjointe des zonages et des appels à projets.

La complémentarité des formes et des objectifs de ces deux modalités d'action de l'État permet de soutenir les nombreux projets des territoires ruraux dans leurs spécificités géographiques comme dans la nécessité de les orienter vers plus d'innovation.

L'articulation des zonages et des appels à projet connaît d'ores et déjà une évolution marquée par un renforcement des appels à projet. Les remises en question du zonage ces dernières années ont d'ailleurs contribué à accélérer la définition d'un nouvel équilibre entre ces deux types de dispositifs.

Leur combinaison est également souhaitable (des appels à projets dans des territoires « zonés ») dans un contexte de raréfaction des crédits publics.

À titre informatif, une évaluation des politiques de zonage est actuellement menée par la DATAR. Les conclusions de ces travaux, qui doivent être rendues au premier trimestre 2012, doivent permettre de dégager des orientations quant à la pertinence et l'efficacité de cette forme d'intervention.

Recommandation n° 4: Renforcer la communication et la formation des acteurs locaux sur les dispositifs de l'État.

De nombreux retours issus des terrains ont aboutis au constat d'une trop faible connaissance des dispositifs d'aménagement du territoire de la part des acteurs locaux. La lisibilité des conditions d'accès, des volumes financiers en jeu et des résultats de ces dispositifs d'État doit être optimisée. La pleine consommation des dotations allouées dissimule souvent un manque de connaissance des modalités d'accès à ces soutiens par certains publics. Ceci contribue à discriminer les acteurs de terrain les moins dotés en ressources humaines compétentes.

Les informations mises à disposition des territoires doivent être accessibles à tout porteur de projet. Elles nécessitent une pro-activité des acteurs locaux aussi le recours accentué à des formations doit permettre de combler les manques de connaissances sur les modalités évolutives des dispositifs. En la matière, il semble utile que des formations soient dirigées vers ces acteurs dont la connaissance locale des territoires renforcent la pertinence de leur accompagnement : acteurs consulaires et représentants socio-économiques sont par conséquent à mobiliser dans cette démarche.

Le besoin d'un renforcement des connaissances sur les services de soutien au développement pour les acteurs de terrain a été perçu à propos de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Elle doit être valorisée auprès des communes et des communautés de communes.

Recommandation n° 5 : Un meilleur ciblage territorial et thématique des interventions de l'État.

Les moyens financiers de l'État vont en s'amenuisant, il est donc nécessaire d'établir des priorités plus strictes dans leur octroi aux territoires ruraux :

- en séparant mieux ce qui relève de l'État ou des collectivités régionales et départementales ;
- en ciblant de manière plus restrictive les territoires justifiant de financements spécifiques ou d'un abondement des financements « locaux » ;
- en priorisant plus nettement les thématiques d'intervention relevant de l'État.

Recommandations relatives à la question évaluative 3 : *Les politiques mises en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles cohérentes et coordonnées ?*

Recommandation n° 6 : Renforcer le travail interministériel sur le rural, à l'échelle nationale et locale.

Les problématiques du développement rural sont par essence des problématiques transversales, qui doivent être coordonnées pour plus de pertinence et de synergie.

Les efforts déjà entrepris doivent être poursuivis au niveau national, notamment autour des deux dimensions du développement rural qui résultent de l'action du FEADER et du FEDER. Il en va de même au niveau local où le sous-préfet pourrait jouer ce rôle (cf. recommandation 7).

Recommandation n° 7 : Maintenir une coordination de proximité.

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent que l'émergence et la qualité des projets sur les territoires ruraux sont plus élevées dès lors que l'on favorise la proximité et les échanges entre les différentes parties prenantes du développement. Le rôle du sous-préfet comme « coordinateur » des projets demeure ici important.

En effet, les collectivités territoriales sont plus attachées au rôle du sous-préfet, comme interlocuteur unique et comme facilitateur des projets qu'elles mettent en œuvre, qu'aux missions de type administratif que les sous-préfectures exerçaient jusque là et qui ont été transférées au niveau de la préfecture de département. Il semble utile de réaffirmer ce rôle spécifique du sous-préfet.

Pour assurer cette coordination de proximité, on pourrait aussi envisager de désigner un fonctionnaire départemental responsable d'un sous ensemble territorial. La mission de cet agent pourrait consister à :

- relayer localement les orientations de l'État et informer les acteurs locaux des interventions de l'État ;
- faciliter la mise en œuvre des projets et coordonner l'intervention des différents acteurs concernés ;
- assurer une fonction de suivi/conseil auprès des collectivités.

En tout état de cause, il faut disposer des moyens humains adaptés et suffisants et assurer leur coordination avec l'échelon départemental.

Recommandation n° 8 : Mieux homogénéiser les taux de financement du coût global des projets par les dispositifs publics d'État et des collectivités régionales et départementales.

La variation des taux de financement selon la nature des dispositifs n'est pas intégrée par les acteurs locaux qui attendent une mise en cohérence des seuils de financement ou bien une communication plus forte en amont de l'obtention des subventions.

Par exemple, le dispositif d'État PER finance à hauteur de 33 % du coût total du projet, tout comme les financements FNADT, DETR et FEDER. En revanche, les mêmes projets peuvent être financés à hauteur de 50 % par les conseils régionaux. Or, une intercommunalité éligible au financement d'un PER est dans l'incapacité de candidater à d'autres appels à projets régionaux.

Recommandation n° 9 : Concevoir des stratégies plus partagées entre villes et campagnes.

Les espaces ruraux et urbains sont de plus en plus imbriqués et leurs devenir interdépendants, bien que chacun cherche à affirmer son identité. Une gestion plus intégrée des villes et des campagnes en matière d'aménagement du territoire est cependant nécessaire.

Dans les territoires ruraux soumis à l'influence directe des grandes villes (où sont mis en place des SCOT), comme dans les territoires ruraux isolés qui ne sont généralement pas couverts par des SCOT, le dialogue entre les acteurs doit être favorisé sur des bases de coopération et non de soumission :

- en réalisant des diagnostics partagés ;
- en renforçant la capacité de dialogue des acteurs ruraux (cf. recommandation ci avant) ;
- en favorisant l'implication des collectivités urbaines à la définition des projets (transfert d'expérience).

Recommandations relatives à la question évaluative 4 : *Les gouvernances locales sont-elles en capacité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement des territoires ruraux en adéquation avec les objectifs nationaux ?*

Recommandation n° 10 : Encourager les collectivités locales à renforcer et mutualiser leurs capacités d'ingénierie.

Les capacités d'ingénierie de développement présentes au sein du territoire constituent un des facteurs de réussite des stratégies de développement. Les collectivités situées au sein d'un territoire de projet dynamique de type pays ou PNR peuvent s'appuyer la capacité d'ingénierie proposée par ces outils, mais ce n'est pas le cas des autres.

Pour les territoires (communes et communautés de communes) non couverts par ce type d'outils, il semble opportun d'envisager des organisations visant à accroître et diversifier les capacités d'ingénierie. Il est proposé ici d'inciter les collectivités locales à fédérer et partager leurs compétences ainsi que leurs ressources humaines en matière d'ingénierie.

Il existe déjà sur les territoires étudiés des approches de **mutualisation des services et compétences**. À titre d'exemple la communauté de communes ARCADE Haut-Jura a mis en place une organisation entre les communes de l'EPCI visant à mutualiser certains services et/ou matériels (personnels techniques, le matériel de déneigement, l'atelier mécanique...) mais cette dernière porte principalement sur des services techniques et ne concerne pas les ressources d'ingénierie en matière de développement local.

Au-delà de la mutualisation des ressources existantes au sein des collectivités, il peut être également pertinent de **favoriser la création *ex nihilo* de services d'ingénierie et de développement local** financés en partie par les collectivités adhérentes (communautés de communes et communes adhérentes à la démarche).

Recommandation n° 11 : Renforcer la mutualisation des actions de développement économique et d'urbanisme communal, à l'échelle intercommunale.

L'objectif est de favoriser les économies d'échelle, mais aussi de mutualiser les stratégies et de gagner en cohérence territoriale. Ceci permettrait également de renforcer la visibilité et la crédibilité des acteurs ruraux dans leurs négociations avec d'autres acteurs. Cette recommandation pourrait notamment concerner :

- la mise en place de zones d'activité économique, une pratique qui s'avère être de moins en moins souhaitable à l'échelle communale, en raison de la mobilité des actifs et de l'échelle du marché du travail ;
- les PLU et cartes communales.

Recommandations relatives à la question évaluative 5 : *Quels sont les leviers possibles de développement dans les différents types de territoires ruraux et le rôle attendu de l'État ?*

Recommandation n° 12 : Mieux promouvoir localement la contribution de l'agriculture et de la forêt au rayonnement et au développement économique de la France et parallèlement mieux identifier les filières – clés pour le développement territorial local.

L'agriculture est au premier chef une activité rurale, aussi, le développement agricole, agroalimentaire et forestier fait-il partie intégrante du développement rural. Il a souvent forgé l'identité des territoires ruraux et y joue un rôle économique majeur sur l'ensemble des territoires étudiés. De plus ces secteurs deviennent stratégiques pour nos exportations. D'un autre côté, l'agriculture doit aussi reconstruire le lien territorial et social qu'elle a un peu perdu, avec la PAC et dans ses logiques de filières, pour participer pleinement aux dynamiques de la nouvelle société rurale qui se construit aujourd'hui.

Certains modèles agricoles ont révélé la qualité de leurs performances économiques et leur capacité à s'ancrer sur les territoires. C'est le cas des productions alimentaires transformées sur place (cf. pôles champenois et picard) ou commercialisées par circuits courts. C'est aussi celui des productions spécialisées locales (foie gras, noix, vin... dans le Périgord) et de l'agriculture des services. Le soutien à ces secteurs doit être renforcé dans le cadre de la nouvelle PAC.

Recommandation n° 13 : Maintenir un nombre suffisant de services publics et au public pour sécuriser le développement économique local.

La présence des services publics et au public sur les territoires ruraux est un outil indispensable pour maintenir à long terme les populations et les activités économiques. À l'issu des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, il est notable qu'une attention particulière est portée par les acteurs des territoires ruraux aux infrastructures de transport régionales et nationales, à l'accès aux réseaux internet du haut débit, à des services sanitaires de qualité et aux outils de soutien au développement économique.

Les efforts d'innovation et d'expérimentation en matière de services aux publics dans les espaces de faible densité doivent être amplifiés. Les services publics doivent en effet maintenir l'équilibre entre une efficacité financière optimisée et le maintien d'un nombre suffisant de services de proximité.

Dans un contexte budgétaire contraint, il semble pertinent de la part de l'État de réfléchir à la nature de ses actions en matière d'aménagement territorial en milieu rural. Il semble utile que l'État s'engage à soutenir de façon appuyée les priorités nationales pré-identifiées et en parallèle, poursuive la délégation de gestion engagée depuis de nombreuses années consistant à transmettre aux acteurs qui bénéficient de l'expertise locale des outils de soutien au développement rural.

Recommandation n° 14 : Maintenir une dynamique de développement dans les petites villes.

De nombreux exemples témoignent du potentiel de développement des zones rurales dès lors qu'elles bénéficient de l'attractivité économique de pôles urbains proches. Or, beaucoup de ces zones sont structurellement fragiles, parce qu'elles se sont modernisées moins vite que les grandes, parce qu'elles ont perdu leurs fonctions traditionnelles (administratives, militaires, de marché agricole...) ou qu'elles sont court-circuitées dans les nouveaux modes de vie fondés sur la mobilité. Une fragilité qui est accentuée lorsque ce sont des villes mono-industrielles.

Deux domaines au moins sont prioritaires dans le soutien qu'elles pourraient recevoir : les projets renforçant leur position dans les infrastructures de transport, la réhabilitation des centres urbains de ces petites villes dans une logique de développement de l'habitat social ou de sauvegarde patrimoniale.

Cela permettrait d'améliorer le développement économique des zones rurales, et également de répondre à une incertitude des acteurs ruraux sur la pertinence du soutien appuyé des dispositifs d'État aux pôles urbains des territoires ruraux.

Recommandation n° 15 : Mieux prendre en compte les phénomènes de saisonnalité.

Les constats relatifs à cette recommandation ont été faits sur le canton de Domme qui bénéficie d'une forte fréquentation saisonnière. Il en ressort que la législation actuelle est mal adaptée pour répondre aux besoins des petites communes qui connaissent un fort afflux de visiteurs sans nécessairement disposer de capacités d'hébergement. Domme compte 1 000 habitants et reçoit annuellement de l'ordre d'un million de visiteurs. Cet afflux saisonnier entraîne pour la commune de nombreuses charges de voirie, de gestion du stationnement, de sécurité, d'élimination des déchets, d'entretien du patrimoine public, d'information et d'animation..., sans que les ressources correspondantes puissent être perçues. Contrairement aux villes touristiques importantes, dans lesquelles les apports saisonniers sont en partie compensés par les départs en vacances des locaux, les petites communes ne peuvent souvent pas faire face aux charges liées à ces apports.

Les communes touristiques peuvent en effet mobiliser :

- une taxe de séjour, qui est sans effet en l'absence de structures d'hébergement ;
- un abondement de la dotation forfaitaire des communes (ancienne dotation touristique) très limité, réservé à certaines communes et gelé dans le temps ;
- des ressources des taxes sur les entreprises locales (Contribution économique territoriale) qui vivent du tourisme, mais qui n'ont généralement pas leur siège sur la commune et qui déclarent une activité ambulante ou saisonnière génératrice d'exonérations.

Recommandation n° 16 : Afficher plus clairement l'apport spécifique de l'État.

Les ruraux sont aujourd'hui face à une multitude d'opérateurs qui interviennent dans l'aménagement et le développement de leur territoire. Dans ce panorama, l'État, dont les moyens financiers diminuent, doit afficher plus clairement les missions qu'il entend préserver.

L'État ne peut pas tout faire sur et pour les territoires ruraux, même au nom d'une certaine solidarité. Ses interventions pourraient être par exemple limitées :

- à certains territoires ruraux (ceux de plus faible densité par exemple),
- aux thématiques porteuses d'innovation et de changement,
- à la mise en cohérence des stratégies,
- ou aux contrôles,

Elles doivent par ailleurs s'inscrire dans une logique de partage des missions respectives de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales.

POINT INTRODUCTIF ET MÉTHODOLOGIE

I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE

A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques a désigné en janvier 2011 M. Jérôme Bignon, député de la Somme, et M. Germinal Peiro, député de la Dordogne, rapporteurs du groupe de travail sur l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire en milieu rural. Ce groupe de travail vise à « évaluer l'efficacité, l'efficience, l'utilité et la pertinence des dispositifs d'État dans tous les domaines : services publics et au public, activités économiques, transports, logement, communication électroniques ».

Dans ce cadre, deux études ont été demandées au consortium formé par les cabinets EDATER et Kurt Salmon, avec la collaboration de M. Jean-Claude Bontron. Elles visaient à :

- évaluer l'impact de l'ensemble des outils des publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre territoires ruraux (Lot A) ;
- évaluer au niveau national les différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural (Lot B).

Le présent rapport concerne le lot A.

Pour étudier la mise en œuvre des dispositifs d'État, quatre territoires, aux profils et spécificités contrastés ⁽¹⁾, ont été retenus par les rapporteurs :

- Le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (Allier), « zone agricole vieillie et peu dense » de plus de 100 000 habitants ;

- Les communautés de communes du Haut-Jura Arcade et de Champagnole Porte du Haut Jura (Jura), « zones rurales ouvrières » de 10 000 et 20 000 habitants ;

- La communauté de communes du canton de Domme (Dordogne), « zone rurale à forte composante touristique » de 6 000 habitants ;

- Le grand sud-ouest Amiénois (Somme), « zone périurbaine » de près de 40 000 habitants.

(1) Le choix des quatre territoires résulte de la typologie effectuée par la SEGESA pour l'instance d'évaluation du Commissariat général au Plan dans son rapport de juin 2003 sur les politiques de développement rural, sous la coordination de M. Daniel Perrin.

B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION

La présente étude vise à évaluer « l'impact des outils des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural » sur les quatre territoires préalablement cités.

Le champ de l'évaluation recouvre les grandes thématiques suivantes : les services, les activités productives, la vie quotidienne et le logement.

Plus précisément, l'évaluation cible les dispositifs d'État suivants ⁽¹⁾ :

- les pôles d'excellence rurale (PER) ;
- les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les aides à finalité régionale (AFR) : la prime à l'aménagement du territoire ;
- la couverture du territoire en téléphonie mobile et Internet haut débit (plan zone blanche et téléphonie mobile...) ;
- les maisons et relais de services publics (postes...) ;
- l'organisation de l'offre de santé (maisons de santé pluridisciplinaires, professions médicales et paramédicales...) ;
- l'accès aux grandes infrastructures de transport (schéma national des infrastructures de transport...) ;
- la réhabilitation de l'habitat rural (opérations programmées pour l'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale - OPAH-RR, soutien à la rénovation thermique des logements via le fonds du grand emprunt) ;
- le soutien au tourisme rural.

II. RAPPEL DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU TRAVAIL

Les investigations menées sur l'échantillon de territoires ruraux doivent permettre d'identifier les leviers de développement sur ces territoires ; question centrale et fil conducteur de l'étude. De manière plus précise, il s'agit :

- d'identifier les principaux dispositifs mobilisés au sein des territoires sélectionnés, comprendre s'ils sont mobilisés et, dans la mesure du possible, de mettre en évidence leurs effets (attendus et observés),

(1) Les domaines et dispositifs d'action de l'État étant nombreux, et compte tenu des délais de réalisation de la mission, le choix a été fait de ne pas examiner de manière exhaustive chaque dispositif dans les quatre territoires mais de ne retenir que les plus significatifs.

- de comprendre si les modalités d'intervention de l'État sur les territoires ruraux sont pertinentes (en termes de délimitation des zonages ou autres modalités d'intervention...),

- d'analyser la cohérence entre les dispositifs d'État mis en œuvre, mais aussi la cohérence entre ces dispositifs et les autres politiques d'aménagement (départementales, régionales, européennes),

- de mettre en évidence si les gouvernances locales sont en mesure de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement (capacité humaine et technique...),

- d'identifier des pistes d'amélioration dans les types et modes d'intervention en faveur des espaces ruraux afin de mieux répondre aux besoins et attentes exprimés par les acteurs locaux.

III. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS

La méthodologie de l'évaluation retenue a mobilisé différents outils que l'on peut regrouper en quatre types :

Des analyses documentaires

L'analyse documentaire s'appuie principalement sur :

- les évaluations sur les dispositifs d'État conduites au niveau national,
- des recherches documentaires spécifiques aux territoires de l'échantillon,
- les auditions des tables rondes menées à Paris au cours du premier semestre 2011.

Des analyses statistiques

Ces éléments chiffrés permettent :

- d'analyser les évolutions du contexte socio-économique des territoires au regard des indicateurs disponibles via l'INSEE (indicateurs démographique, d'emploi et de chômage...),

- de réaliser un bilan des interventions de l'État sur les quatre territoires de l'échantillon à partir d'une extraction des bases Présage à la date du 25 septembre 2011,

- d'analyser la contribution du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au développement rural (à partir de la base de données OSIRIS qui constitue l'outil de suivi du Plan de développement rural hexagonal - PDRH).

Des entretiens individuels avec les acteurs clés des territoires

Au total, une quarantaine d'entretiens a été réalisée (soit une dizaine par territoires) avec pour objectif de :

- caractériser les forces et faiblesses des territoires et des acteurs et d'identifier les priorités à donner ces prochaines années,
- recueillir leur point de vue sur la pertinence et l'efficacité des dispositifs d'État, l'articulation de ces soutiens avec les autres initiatives existantes,
- analyser et hiérarchiser les besoins au regard des thématiques ciblées (attractivité économique, services...).

La réalisation de « focus groupes »

En complément des échanges individuels, la consultation a été élargie aux différents acteurs et parties prenantes des territoires. Des focus groupes associant les acteurs locaux (institutionnels, entreprises, associations...) ont été conduits sur chacun des quatre territoires.

Ces échanges avaient pour objectifs de :

- partager le diagnostic du territoire avec les acteurs (présentation des principaux dispositifs d'État mobilisés et indicateurs clefs),
- cibler les besoins et attentes qui nécessiteraient davantage d'attention,
- et d'identifier des perspectives d'évolutions et leviers de développement.

PREMIÈRE PARTIE : L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX, UNE NOUVELLE DONNE

Le travail d'évaluation engagé est à mettre en perspective, d'une part avec les tendances actuelles de l'évolution socio-économique des territoires ruraux (en France et sur les quatre terrains retenus pour l'analyse), d'autre part avec le contexte institutionnel en cours dans la période récente, ou qui se met en place.

I. LES TRANSFORMATIONS RÉCENTES DU MONDE RURAL EN FRANCE, UN NOUVEAU CONTEXTE POUR SON AMÉNAGEMENT

Depuis une trentaine d'années, le monde rural a connu des transformations considérables, tant dans son peuplement et ses configurations, que dans les fonctions qu'il remplit et l'image que s'en fait la société. On peut en retenir quelques éléments clés.

A. UN POIDS TOUJOURS SIGNIFICATIF DU MONDE RURAL

Cette question n'est pas anodine car, alors que certains plaident pour un renforcement des politiques de développement rural d'autres, aménageurs ou universitaires, annoncent la disparition du monde rural, ou du moins sa dissolution dans une société totalement urbanisée. Chacune de ces conceptions a naturellement un impact sur la formulation et la place à donner aux politiques de développement rural au sein de l'aménagement du territoire.

Sans entrer dans un débat académique sur ce point, notons que la définition statistique du rural par l'INSEE a évolué. La définition « traditionnelle » identifie toujours des communes rurales⁽¹⁾ (seuil des 2 000 hab.) à côté des communes urbaines. En revanche, la délimitation des espaces à dominante rurale⁽²⁾ mise en place en 1996 dans le cadre du zonage en aires urbaines vient d'être abandonnée lors de son actualisation 2010⁽³⁾ pour laisser la place aux notions de « petits pôles » (de 1 500 à 5 000 emplois) et de « communes isolées hors de l'influence des pôles urbains ». Le statut du périurbain face à la notion de ruralité demeure ambigu, l'Insee mettant sous le même vocable les communes périphériques des métropoles et celles des toutes petites agglomérations. Notons que les habitants des petites communes périurbaines se considèrent très majoritairement comme des ruraux.

Ces définitions doivent être considérées comme relativement restrictives pour le rural au regard de celles utilisées dans d'autres pays de l'OCDE⁽⁴⁾.

(1) Communes n'ayant pas sur leur territoire une agglomération (ou fraction d'agglomération) dépassant les 2 000 habitants.

(2) Communes situées en dehors des aires urbaines (pôles urbains et leurs couronnes périurbaines), le seuil minimal de définition des pôles étant de 5 000 emplois. Cet espace comprenait donc des petites villes.

(3) Voir document de l'INSEE du 18 octobre 2011.

(4) Voir «Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale», OCDE, 1994.

Il est difficile de chiffrer les populations concernées par la question de l'aménagement des territoires ruraux, sachant que la définition officielle n'est presque jamais utilisée dans la définition de ces politiques. Toutefois, on peut dire qu'**avec un poids de l'ordre de 20 % de la population et des 2/3 du territoire, le fait rural demeure important dans notre pays**. Ces chiffres placent la France comme un des pays européens ayant le plus fort taux de ruralité.

POPULATION RURALE

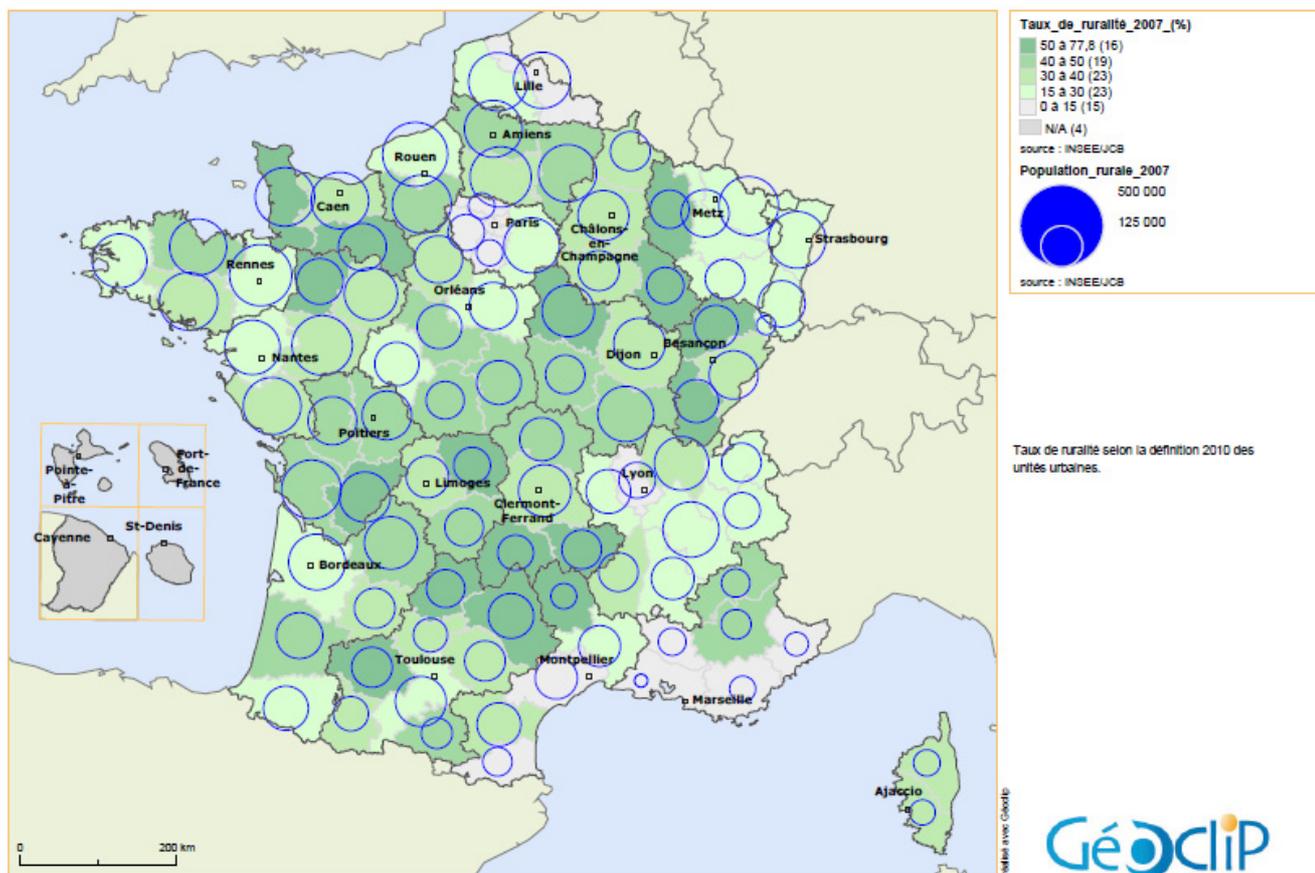
Territoire métropolitain (définition 2010)	Habitants	% de la France
Communes rurales	13 912 000 (2007)	22,5 %
Espace à dominante rurale	10 846 887 (2008)	17,4 %
Espace rural périurbain*	9 500 000 (estim.)	15,0 %

* l'espace périurbain comptait 14 774 447 habitants en 2008.

La concentration francilienne atténuée d'ailleurs cette image de la ruralité. En réalité **36 départements ont plus de 40 % de leur population vivant dans des communes rurales**, la Creuse en ayant 78 %. À l'opposé, Paris et sa petite couronne n'ont que des communes qualifiées d'urbaines. En nombre, les ruraux sont toutefois largement présents dans des départements urbanisés (le Pas-de-Calais a 250 000 ruraux pour un taux de ruralité de 17 %), voir carte ci après. L'espace rural a été « amputé » par la statistique de 19,4 % de sa surface dans la période 1999-2008 par suite de la réactualisation des aires urbaines⁽¹⁾, ce qui conduit à une baisse apparente de sa population, alors qu'elle augmente à espace constant comme nous le verrons plus loin.

(1) Voir « Le nouveau zonage en aires urbaines », INSEE Première n°1375 octobre 2011, J.M. Floch et D. Lévy.

PLACE DE LA RURALITÉ EN 2007 DANS LES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS



N.B. : les communes des départements d'outre-mer sont pratiquement toutes « urbaines »

Source : carte établie d'après données de l'INSEE, 2011

B. DES DYNAMIQUES RÉCENTES QUI CONFIRMENT SA MUTATION

Depuis le diagnostic établi dans le rapport Perrin précité⁽¹⁾, les transformations des territoires ruraux ne présentent pas d'inversions radicales par rapport à des mouvements qui étaient engagés depuis une trentaine d'années déjà. Les données récentes viennent cependant conforter un certain nombre de tendances jugées alors incertaines, et apporter parfois des inflexions significatives, dans les dynamiques à l'œuvre. Nous retiendrons en particulier deux points pour les aspects socio-économiques :

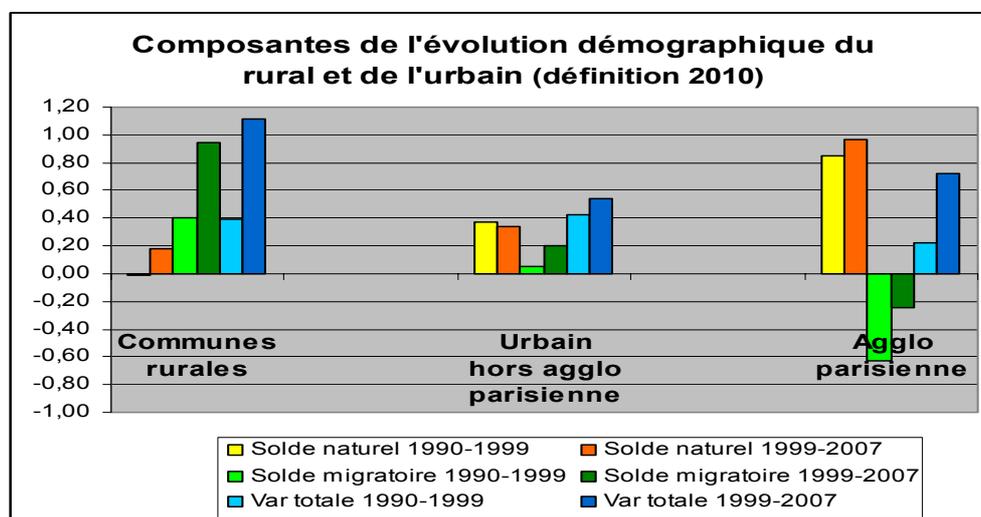
(1) Il avait identifié trois traits principaux dans les évolutions socio-économiques en cours dans les espaces ruraux :

- une évolution démographique favorable liée à l'essor de la fonction résidentielle,
- une relative persistance des activités industrielles,
- des formes particulières de valorisation économique des ressources localisées en forte mutation.

1. Un redressement affirmé de la population des zones rurales

Le redressement de la population rurale se confirme après une longue phase d'exode et de déclin, depuis maintenant plusieurs recensements, sous l'effet de la montée d'une forte attractivité résidentielle. Les chiffres de 2008 montrent que les zones rurales bénéficiaires ne sont plus celles des seules périphéries urbaines, mais concernent des territoires plus à l'écart de l'influence directe des métropoles, autrefois considérés comme en voie de désertification.

Depuis 2000, les gains migratoires des communes rurales ont fortement progressé et sont supérieurs à ceux des villes (en %). Le mouvement naturel (naissances - décès) auparavant négatif, y est maintenant devenu positif, si bien que la croissance démographique rurale est maintenant alimentée par les deux composantes, migratoire et naturelle comme le montre le graphique ci-dessous :



Source : d'après données de l'INSEE 2011

Géographiquement, les dynamiques démographiques récentes du monde rural s'organisent sous la double influence de la distance à une grande ville (surtout lorsqu'elle est en croissance) et des aménités du cadre de vie. L'évolution des zones rurales et des zones urbaines sont très liées (illustré par la carte en annexe).

La consolidation des « petites villes »⁽¹⁾ participe à ce mouvement. Alors qu'elles ressortaient comme en difficulté depuis une longue période, elles vont désormais un peu mieux : les trois-quarts des unités urbaines de 3 000 à 30 000 habitants ont gagné des habitants entre 1999 et 2008. Ce n'est évidemment pas le cas de celles dont l'économie reposait sur une mono-activité industrielle, militaire, thermale... (Revin, Mortain, Vittel, Morez, par exemple), mais d'autres ont su miser sur leur centralité, leur place dans la réorganisation des services, leur

(1) Il s'agit des gros chefs lieux de cantons ou petites sous-préfectures qui encadrent le milieu rural, et qui sont un élément important de son organisation et de l'animation des territoires locaux.

patrimoine historique, leur potentiel touristique, la fonction résidentielle... pour trouver de nouvelles voies de progrès ⁽¹⁾.

2. Une économie et une société rurale recomposées

La société rurale se transforme profondément dans cette même période. La diversité socioprofessionnelle des populations rurales était déjà chose acquise avec le recul du nombre des agriculteurs. Les ouvriers y sont devenus la catégorie la plus nombreuse, la population rajeunit avec l'arrivée des nouvelles populations.

Le contexte économique beaucoup plus concurrentiel pour les activités rurales et renforcé par la crise de 2008, fragilise les activités traditionnelles. La diversification des fonctions et des activités présentes sur les territoires ruraux, est marquée par une forte montée des activités tertiaires.

La mobilité, imposée ou souhaitée, est largement partagée par les actifs et les résidents, elle a changé les rapports avec la ville, mais elle relègue aussi les populations « captives » (jeunes et personnes âgées). Elle est cependant rendue plus indispensable avec la perte de nombre de services locaux que l'on tente de reconcentrer dans les petites villes et pôles ruraux. C'est pourquoi le désenclavement (non achevé) par les infrastructures de communication de tous types, est une revendication première des habitants.

Le renouvellement du parc de logements a été très fort (plus de 100 000 logements annuels) et a permis une modernisation de l'habitat. Il est accompagné de la montée des résidences secondaires et des fréquentations saisonnières.

Enfin on constate une forte pénétration des attributs et des pratiques de ce que l'on appelle « la société de l'information », qui réduit l'isolement, incite à de nouvelles initiatives, mais peut aussi impliquer de nouvelles frustrations.

Au total, cette mutation des espaces ruraux reconfigure les besoins en matière d'équipements et de services aux populations, avec une donne nouvelle pour l'aménagement rural : il s'agit d'accompagner le renouvellement des territoires ruraux plus que d'en contenir le déclin.

C. DES SPÉCIFICITÉS QUI S’AFFIRMENT, MAIS EN CHANGEANT DE NATURE

Les spécificités fondamentales des campagnes : forte présence de l'agriculture, mode de vie rural, faible peuplement, ont disparu, sauf la dernière.

La première caractéristique des zones rurales en France demeure en effet leur **faible densité démographique** comparativement à celle d'autres pays

(1) Voir J.-P. Laborie « Les petites villes face à la métropolisation : la perte d'une spécificité », Université de Toulouse-Le Mirail, publié le 24 août 2005.

(35 habitants par km²). Ce trait particulier n'est pas en soi un handicap, mais il joue un rôle très important dans les processus d'aménagement (atteinte des masses critiques, organisation des services et des acteurs), la coopération entre territoires et la sociabilité. En lien avec cette caractéristique, les espaces ruraux disposent aussi d'un patrimoine naturel indispensable à la reproduction des grands cycles de la nature et pour le fonctionnement de la société urbaine actuelle.

Sur le plan des activités économiques, **l'agriculture a depuis longtemps perdu son statut d'activité principale**. Elle n'offrait déjà en 1999 ⁽¹⁾ qu'environ 14 % des emplois locaux, (chiffre auquel on peut ajouter 5 % d'emplois dans les industries agroalimentaires). Ce poids relatif a encore baissé depuis car la population active agricole a reculé de 16 % entre 1999 et 2007. Pour la France entière la part des agriculteurs dans l'emploi total en 2007 est de 2,05 %, elle est de 0,84 % pour les salariés agricoles. Aujourd'hui, l'activité rurale est majoritairement tertiaire, constat que l'évolution ne cesse de renforcer. Cette économie conserve pourtant des spécificités autour de la petite entreprise, largement dominante en nombre comme en contribution à la production et à l'emploi, et du travail indépendant. Mais partout, la fonction productive s'efface derrière la fonction résidentielle.

S'agissant du **mode de vie rural**, il s'est aujourd'hui **fondé dans le modèle dominant** (à tort qualifié d'urbain), forgé par les médias et le consumérisme. Dans les campagnes des années 2000, les valeurs, les aspirations et les modes de vie des habitants sont très proches de ceux des villes, notamment en raison du fait que nombre de ruraux ont vécu une partie de leur vie en ville. On peut encore trouver des spécificités dans le fait que la campagne est une France de propriétaires (72 %) et de logements individuels (93 %), dans laquelle la mobilité, imposée, est totalement dépendante des transports individuels.

Dernier point, **la campagne avait une image négative qui s'est inversée**. Elle a longtemps été considérée comme à l'écart du progrès, soumise à l'exode et au déclin alors que la ville était censée assurer l'emploi pour tous, le confort de l'habitat, l'accès aux services modernes et les chances d'une promotion sociale. Ce schéma est aujourd'hui largement périmé, le rural est maintenant vécu comme le lieu d'une vie saine et équilibrée, d'une sociabilité et d'une solidarité de proximité, de la participation active au débat social et à la vie citoyenne. Son image renvoie certes à son agriculture, mais plus souvent encore à ses paysages, à la diversité et à l'authenticité de son patrimoine naturel et culturel, à un espace de liberté dans lequel il est possible de réaliser un projet de vie ou de travail conforme à ses aspirations. La notion actuelle de qualité du cadre de vie intègre de plus en plus des dimensions qui sont propres au rural, ou du moins qui sont plus faciles à satisfaire dans le milieu rural, telles que l'augmentation de la taille du logement, l'accession à la propriété, la proximité de la nature, le calme et la sécurité pour les enfants.

(1) Les données sur ce point ne sont pas encore disponibles pour une date plus récente.

Au total, les spécificités rurales s'atténuent, ou plutôt changent de nature : c'est aujourd'hui le recours nécessaire à la mobilité individuelle, une certaine forme d'isolement social, le déficit de services de proximité, une place importante de l'espace considéré comme bien public (les paysages la biodiversité, le patrimoine naturel et culturel...).

D. UNE DIVERSITÉ MAINTENUE

La diversité des campagnes était au départ fondée sur celle des potentialités agricoles, elle se porte maintenant sur l'inégal développement des activités non agricoles, de l'attractivité résidentielle et des aménités. Dans la typologie SEGESA/DATAR, les situations locales avaient été regroupées autour de trois grands archétypes : les campagnes périurbaines, les campagnes en difficulté (en déclin) et les campagnes dynamiques (nouvelles campagnes), sachant qu'une partie assez importante du territoire rural était encore en situation de transition.

La typologie multicritère réalisée (début des années 2000) avec 24 indicateurs relatifs à la démographie, les activités et l'emploi, la place de l'agriculture, aux groupes sociaux et au niveau de formation, au cadre de vie et aux revenus, sur environ 97 % du territoire avait identifié 8 groupes de cantons (c'est parmi eux qu'ont été choisis les terrains de l'analyse).

TYPOLOGIE DES CANTONS RURAUX

Types de cantons	Nbre	Types de cantons	Nbre
Périurbain proche	239	Economie touristique	40
En voie de périurbanisation	515	Touristique et résidentiel	245
Agricoles peu denses	480	En transition	534
Rural ouvrier	319	Petites villes	353

Source : SEGESA / DATAR

Cette typologie, en cours de réactualisation, reposait sur des diversités structurelles et il y a peu de chances qu'elle soit profondément modifiée. Les analyses des résultats des dernières enquêtes de recensement montrent cependant que les « campagnes des villes » ont continué à gagner des habitants sous l'effet des nouveaux arrivants, surtout dans les cantons « en voie de périurbanisation », plus éloignés mais où le foncier est moins cher. Les zones les plus fragiles ont réussi à stabiliser leur peuplement dans la France du centre et du midi grâce aux apports de nouvelles populations, même loin des villes. C'est moins le cas pour les campagnes industrialisées du Nord et de l'Est dont l'attractivité est faible, aujourd'hui les campagnes en déclin sont surtout des campagnes ouvrières. Les campagnes touristiques ont confirmé leur fort dynamisme, surtout celles qui cumulent l'attraction des touristes et des populations retraitées (voir graphique). Enfin, les espaces ruraux de la France de l'Ouest, alors qualifiés de « en transition » ont manifestement basculé vers des campagnes de périurbanisation à

longue distance, renforcées par des apports démographiques extérieurs (notamment de l'Île-de-France) comme le montre la vigueur de l'attractivité récente du littoral breton sud et atlantique en général.

Le maintien des diversités du monde rural appelle des réponses spécifiques en termes d'aménagement du territoire.

II. L'ÉVOLUTION DES QUATRE TERRITOIRES TESTS CONFIRME LA DIVERSITÉ DES SITUATIONS

Les quatre territoires tests choisis pour des investigations plus approfondies représentent 4 types de zones rurales identifiées dans la typologie SEGESA. Ces quatre territoires sont les suivants :

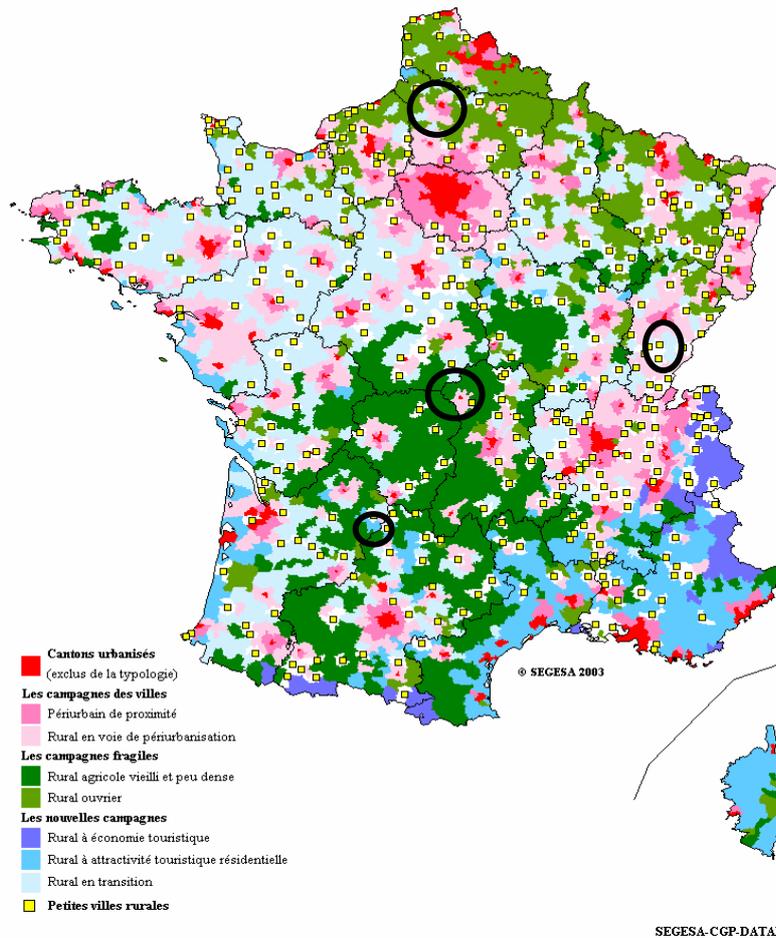
- le territoire de l'Allier (Montluçonnais) est représentatif d'un territoire rural fragile « vieilli et peu dense » lui même animé par une ville déstabilisée par la crise et la reconversion de ses industries,

- la communauté de communes (CC) de Domme appartient au type « rural à attractivité touristique et résidentielle »,

- les deux communautés de communes (CC) du Jura (Haut-Jura Arcade et Champagnole Porte du Haut-Jura) ressortent comme « petites villes rurales » fragilisées (à l'époque de la typologie) par une mono activité industrielle et le recul de leurs fonctions urbaines, elles appartiennent pour partie à la zone de montagne,

- le terrain de la Somme est inclus dans une zone en voie de périurbanisation, proche de l'agglomération amiénoise.

Les trois France rurales



Ces territoires ont évolué de manière différenciés depuis 2000 (voir tableau en annexe ⁽¹⁾), sans que leurs caractéristiques structurelles en soient profondément modifiées.

A. UNE ADAPTATION LENTE DE LA BASE PRODUCTIVE

Les activités rurales se sont diversifiées, laissant partout la première place au tertiaire (de 50 à 65 % de l'emploi), sans cependant atteindre les taux enregistrés dans les agglomérations (75 à 80 %). L'agriculture ne dépasse 10 % des emplois locaux que dans la CC de Domme (17,7 %) et dans les CC rurales de Montluçon (14,2 %). La CC Arcade (Morez) se distingue par son caractère franchement industriel (44 % de l'emploi), alors que la configuration de l'emploi dans le canton de Domme est marquée par la puissance du fait touristique :

(1) Dans ce tableau, les communautés « rurales » ont été séparées du territoire des communautés d'agglomération de Montluçon et Amiens pour plus de clarté dans l'interprétation des chiffres, de même, les CC de Champagnole et d'Arcade (Morez) ont été analysées distinctement en raison de leurs fortes différences.

Plus d'informations sur les territoires sont disponibles dans les annexes.

secteurs du commerce et du bâtiment importants, forte proportion d'employés et d'artisans, ainsi que du travail indépendant.

Le canton de Domme est le seul à gagner des emplois (bien qu'il soit le plus agricole) ; en moins de 10 ans la CC Arcade perd 15 % de ses emplois, les autres entre 1,5 % et 5 %. Les agglomérations urbaines sont en définitive les grandes gagnantes de la relocalisation de l'emploi, Amiens en gagne 15 %, Montluçon 9 % (au niveau de la communauté d'agglomération).

La présence d'industries traditionnelles, recherchée il y a 20 ou 30 ans est aujourd'hui un facteur de fragilité plus fort que le poids de l'agriculture, comme le montre le cas de la CC Arcade.

La dépendance extérieure pour assurer l'équilibre du marché du travail (mesurée par le ratio actifs résidents/emplois locaux) demeure cependant assez limitée (36 % de déficit d'emplois dans la partie rurale de Montluçon, 27 % dans la périphérie d'Amiens, 23 % à Domme) ; les CC Arcade et Champagnole sont proches d'un équilibre entre emploi et population active ; les agglomérations d'Amiens et de Montluçon sont, elles, fortement attractives ⁽¹⁾.

B. UN RENFORCEMENT DE L'ATTRACTIVITÉ RÉSIDENIELLE QUI PREND DES FORMES DIFFÉRENTES

Il est inexact de croire à l'idée que l'enclavement, la faible densité démographique et la faible taille des communautés de base sont des facteurs défavorables à la croissance de la population. Le territoire qui obtient le meilleur score en termes de progression démographique est le canton de Domme, alors qu'il est le plus loin d'une grande ville (Bordeaux et Toulouse sont à plus de 160 km), et celui qui a simultanément la plus faible taille et la plus faible densité. Il le fait en dépit d'un vieillissement qui ampute sa croissance par un déficit naturel de 0,4 % par an, grâce à une forte attractivité migratoire, qui s'exerce au delà du territoire départemental, voire national (forte installation d'étrangers).

Tous les territoires, sauf Arcade, améliorent leur tendance d'évolution démographique, pour la balance des migrations comme pour l'évolution globale. Le Montluçon rural considéré comme très fragile regagne quelques habitants, le Champagnole se stabilise, la périphérie Amiénoise fait preuve d'un dynamisme tempéré par la faible croissance d'Amiens sur le plan général.

Pour la fraction rurale des quatre territoires, l'installation de nouvelles populations est bien la clé du redéveloppement des communes, mais elle y prend des formes différentes. Pour Amiens et Montluçon, il s'agit d'un processus de type périurbain avec construction de lotissements et accueil de populations à revenus modestes travaillant dans l'agglomération. Champagnole et Morez ont du mal à

(1) Les parties urbaines de nos territoires ont été séparées dans ce calcul (voir tableau en annexe).

endiguer l'exode lié à la désindustrialisation, alors que Domme⁽¹⁾ est dans une logique d'accueil résidentiel, ouverte sur des apports lointains et des initiatives dispersées sur le territoire. Les conditions de vie, la qualité des paysages, l'image patrimoniale y font la différence.

L'attractivité résidentielle n'est cependant pas le seul facteur de croissance, elle **doit** en effet **se transformer en économie résidentielle**, c'est-à-dire décliner des investissements, des activités économiques et des emplois sur place. C'est pourquoi, lorsque l'attractivité touristique va de paire avec l'attractivité résidentielle permanente, la croissance est forte car elle induit de nouveaux emplois.

C. QUATRE TERRITOIRES QUATRE PROBLÉMATIQUES

En synthèse de l'analyse des quatre terrains (des « fiches techniques » plus détaillées sont en annexes), on peut résumer :

- **Les campagnes du Montluçonnais** demeurent une zone agricole de faible densité, dont la sortie de crise est liée à la dynamique montluçonnaise.
- **Le canton de Domme en Sarladais** connaît un fort développement fondé sur ses valeurs patrimoniales, une attractivité touristique et résidentielle soutenue par les initiatives locales.
- **Les territoires de la montagne Jurassienne** : Morez (Arcade) est une capitale industrielle en difficulté qui cherche les voies de son renouvellement; Champagnole, un vaste territoire qui résiste grâce à des activités plus diversifiées.
- **Les campagnes du sud-ouest Amiénois** : une société d'ouvriers et d'employés, en croissance modérée, sur fond de grande agriculture et de forte polarisation métropolitaine.

Ainsi donc, des reconversions sont partout à l'œuvre, mais sur des modèles différents dans leurs besoins et leurs formes d'expression, une base économique équilibrée et une attractivité résidentielle génératrice d'activités nouvelles sont les garants du maintien local de l'emploi.

(1) La CC de Domme dispose de plus de 36 % de résidences secondaires, sa dynamique de construction neuve est élevée (22 % du parc de logements a été construit dans la période récente). Elle reçoit des milliers de visiteurs chaque année, par exemple la bastide de Domme avec 1 000 habitants permanents et 1 million de visiteurs par an, d'après l'office de tourisme.

III. UNE POLITIQUE RURALE RENOUVELÉE ET PLUS INTÉGRÉE

A. UNE ACTION DE LONGUE DATE, RENOUVELÉE DANS SES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

Après une longue phase durant laquelle les priorités de la politique rurale ont été accordées au développement agricole et à l'équipement de base des communes sous l'égide du ministère de l'agriculture, l'État prend conscience de la nécessité d'élargir le champ de ses interventions en faveur de l'espace rural et d'y intéresser tous les ministères. La création de la DATAR va constituer un point de départ pour imaginer et coordonner ces politiques, l'aide à « l'expansion rurale » figure d'ailleurs explicitement dans ses objectifs initiaux. La Commission Nationale de l'aménagement du territoire (CNAT), sous la présidence de Philippe Lamour, établit **dès 1964 un rapport d'orientation sur l'aménagement du territoire rural**. Dès lors, trois directions vont être constamment privilégiées dans la mise en œuvre de la politique d'aménagement concernant les zones rurales : le soutien économique aux zones les plus fragiles, la recherche de solutions adaptées pour maintenir le niveau des services au public, l'aide à l'organisation des acteurs, notamment à travers l'intercommunalité.

Les politiques mises en place ont été en permanence réactualisées pour tenir compte des grands événements de chaque époque : décentralisation, décloisonnement et diversification économique du monde rural, interrelations plus fortes avec la ville, prise en compte des nécessités du développement durable.

Dans la période récente, trois temps majeurs en ont redessiné les contours :

- le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) « rural » de septembre 2003 indique que l'enjeu de l'action publique devient multiple : trouver les moyens de préserver des espaces en jouant sur le foncier dans les campagnes des villes ; accompagner l'essor des nouvelles campagnes ; créer une dynamique dans les campagnes les plus fragiles en appliquant les principes de solidarité ; garantir, dans l'ensemble de l'espace rural, une égalité des chances en donnant accès à des services de qualité et aux technologies de communication les plus modernes ;

- la loi du 23 février 2005 (« LDTR ») sur le développement des territoires ruraux qui s'en est suivie et qui a traduit la volonté du gouvernement de donner de nouvelles perspectives aux territoires ruraux. Dans ses attendus, elle prend acte d'une réalité forte : *« le monde rural ne se confond plus avec le monde agricole même si celui-ci joue un rôle irremplaçable au cœur de nos territoires »*. Elle *« s'inscrit dans une volonté de réduire le clivage culturel entre les villes et les campagnes et accompagne largement le mouvement des populations « néo-rurales », traits d'union entre le monde urbain et le monde rural. »*. Il en est sorti de nombreuses mesures, dans différents domaines, qui sont en application sur le terrain ;

- à la suite des Assises des territoires ruraux (organisées d'octobre 2009 à février 2010) ⁽¹⁾, le CIADT du 10 mai 2010, consacré pour partie aux territoires ruraux, le Gouvernement a adopté un plan d'action en faveur des territoires ruraux dans lequel il a décidé de poursuivre ou d'amplifier des dispositifs en cours et d'en proposer de nouveaux. Ces derniers ne sont pas encore en application ou du moins n'ont pas pu donner d'effets observables.

B. UNE OFFRE VARIÉE D'OUTILS ET DE MOYENS

De nombreux dispositifs de soutien au développement des territoires ruraux qui existaient en 2000 ont été maintenus, d'autres ont été mis en place ces dernières années. Certains sont dédiés aux seules zones rurales, d'autres affichent des déclinaisons spécifiques pour le rural, d'autres enfin sont des dispositifs de « droit commun » mais qui intéressent particulièrement ces territoires parce qu'ils concernent des publics surtout présents en zone rurale. On peut les regrouper autour de plusieurs thématiques.

UNE TYPOLOGIE DES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT POUR LES ZONES RURALES

Dispositifs	Développement économique	Services et vie quotidienne	Services publics	Accessibilité logement
- dédiés au rural	ZRR, CESP	Maintien du dernier commerce, création de multi-services	Charte Services publics	
	LEADER / PER			
- à déclinaisons spécifiques	AFR, OCM	FISAC « Rural », « Contrat de présence postale »	Relais poste	OPAH-RR
- de droit commun intéressant surtout le rural		Maisons de santé pluridisciplinaires	Opération « + de services au public »	Téléphonie mobile et haut débit Aide précarité énergétique
	Mesures du FEADER			

Note explicative :

ZRR : zones de revitalisation rurale ; CESP : contrat d'engagement de service public ; LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale ; PER : pôles d'excellence rural ; AFR : aides à finalité régionale ; OCM : Opération collective de modernisation ; FISAC : Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce ; OPAH-RR : Opération programmée d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale ; FEADER : Fonds européen agricole de développement rural.

(1) 80 000 personnes, représentant les acteurs locaux et nationaux, ont, au total, pris part à ces assises.

1. Les dispositifs visant à favoriser le développement économique

Plusieurs dispositifs ont été mis en place, dont certains propres aux territoires ruraux et d'autres pour aider aux restructurations industrielles, mais qui ont des effets dans le monde rural :

- **les zones de revitalisation rurale (ZRR)**. C'est une des rares dispositions qui s'applique exclusivement à des territoires ruraux (une fraction d'ailleurs),

- **les interventions du fonds national de revitalisation du territoire (FNRT)**. Géré par OSEO, il concerne les territoires touchés par des restructurations économiques. Il permet de soutenir les entreprises de 10 à 500 emplois dans leurs projets de développement de l'emploi ou de maintien d'activité, en leur octroyant des financements et prêts sans garanties,

- **les contrats de site et contrats territoriaux**, conçus pour permettre, sur un périmètre délimité, la constitution d'un partenariat actif entre l'État, les collectivités locales concernées, les organismes consulaires et autres acteurs économiques locaux, pour l'élaboration rapide d'un plan d'actions d'accompagnement fondé sur un diagnostic territorial partagé et des axes stratégiques communs. Le contrat précise le rôle et les engagements financiers de chacun des partenaires (crédits exceptionnels et crédits de droit commun),

- **les aides à finalité régionales (AFR)**, encadrées par la réglementation européenne, qui ont connu une restriction drastique de leur zonage d'éligibilité par la Commission européenne, et qui risquent encore d'être amputées,

- **le « Programme actions locales interentreprises en zones d'emploi » (Alizé®)**, qui propose aux grandes entreprises de s'impliquer durablement sur leur territoire d'implantation en accompagnant les PME et PMI de leur bassin d'emploi ayant un projet de développement,

- **le dispositif local d'accompagnement (DLA)**, qui est un dispositif territorial d'appui aux activités et services d'utilité sociale,

- **le dispositif « Nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » (NACRE)**, qui permet d'accompagner le porteur de projet de création ou de reprise d'entreprise, en lui proposant un appui technique et financier,

- **le chèque emploi-service universel (CESU) bancaire** ou « préfinancé » qui constitue un moyen de paiement pour les rémunérations des services à la personne, particulièrement adapté aux zones rurales, là où les services publics et privés font défaut ⁽¹⁾,

(1) Voir, *Services à la personne en Rhône-Alpes : des marges de progression importantes*, La lettre de l'Insee Rhône-Alpes, n° 134, nov. 2010.

- le **Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce** (FISAC), dont l'objet est de favoriser la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation ou la transmission des petites entreprises du commerce, qui on le sait, sont particulièrement nombreuses en milieu rural,

- les « **grappes d'entreprises** », dispositif qui concerne essentiellement les TPE/PME, lancé en 2009 et mis en œuvre par la DATAR, avec pour objectif de créer « de la croissance, des richesses et des emplois ». Deux appels à projets se sont succédés (2009 et 2010) et 116 lauréats retenus au total dans toute la France, y compris rurale. Elles intéressent notamment l'agroalimentaire.

2. Les dispositifs visant l'amélioration des services et de la vie quotidienne des populations

Il s'agit d'un vaste chantier qui vise à garantir un socle de services essentiels à la population qui soit adapté aux nouveaux modes de vie des ruraux, de manière similaire à celui des urbains. Cela concerne :

- la **santé** et les services à la **petite enfance** et aux **personnes âgées**, domaines dans lesquels interviennent surtout les conseils généraux ;

- les **maisons de santé pluridisciplinaires**, par le CIADT du 11 mai 2010 au nombre de 250 qui seront financées sur la période 2010-2013 et qui concernent en premier chef des territoires à dominante rurale ;

- les **contrats d'engagement de service public** (CESP) qui visent à inciter les jeunes professionnels de santé à exercer dans les territoires ruraux (bourses d'étude, logement mis à disposition...) ;

- l'expérimentation de services en commun « + **de services au public** », avec un accord national en septembre 2010 et une phase d'expérimentation engagée dans 23 départements pilotes (le plus souvent ruraux) à compter de juillet 2011 ;

- le « **contrat de présence postale territoriale** » signé, le 26 janvier 2011 pour 2011-2013, par les ministres en charge de l'aménagement du territoire, de l'économie et de l'industrie, le président de l'association des maires de France (AMF) et le PDG du Groupe La Poste.

- S'agissant du **commerce en milieu rural**⁽¹⁾, les objectifs des aides publiques sont à la fois de lutter contre la désertification des territoires (la sauvegarde du dernier commerce par exemple), encourager l'installation dans les zones qui sont en déficit d'activité, contribuer à la rénovation des commerces de petites villes et encourager les actions collectives de commerçants ;

(1) Ces dispositifs relèvent aussi des aides au développement économique.

- pour l'offre de **services culturels** en milieu rural, les préfets peuvent financer, à titre d'expérimentation, certains projets d'équipement numérique des salles des fêtes (à vocation intercommunales) sur la dotation globale d'équipement. Pour les **équipements sportifs**, il s'agit surtout d'adapter les normes pour mieux prendre en compte les spécificités des territoires ruraux.

3. Les services publics de l'État

La notion de services publics s'est largement transformée, dans son contenu et ses modalités de prise en charge, d'une part avec la décentralisation, d'autre part avec la privatisation ou le conventionnement de certains services à de grands opérateurs (La Poste, SNCF...). Dans cette approche, on se réfère de plus en plus à la notion de services au public. Les bases de cette nouvelle approche ont été fixées dans le CIAT de 2003, avec la création de la conférence nationale des services publics en milieu rural, le rapport Durieu ⁽¹⁾, et la signature par le Premier ministre en juin 2006, avec l'association des maires de France (AMF) et 14 partenaires accomplissant des missions de service public, d'une **charte sur les services publics en milieu rural**. Les trois axes de cette charte sont : une meilleure écoute des citoyens, une aide financière au soutien des services publics en milieu rural et la mise en place de **points d'accueil administratifs polyvalents**.

Le rôle de ces points n'est pas de se substituer aux organisations de services existantes, mais d'offrir aux ruraux un espace d'accueil où ils pourront trouver de l'information, des permanences, un accompagnement afin de maintenir ainsi les services dont la population locale a besoin. Il s'agit souvent de **maisons de services publics** (instaurées dès 1998) qui sont des lieux d'accès aux services publics et au public, mais aussi de **relais services publics**, que la circulaire du 2 août 2006, permet de labelliser.

Le plan d'action en faveur des territoires ruraux de mai 2010 propose également une meilleure diffusion des informations à destination des élus et des collectivités, ainsi qu'un soutien logistique à l'élaboration de projets pour les territoires. Il défend ainsi une meilleure prise en compte par les politiques publiques de la dimension rurale.

La mise en œuvre de la **RGPP** ⁽²⁾ comme la réforme de l'administration territoriale de l'État (**RéATE**) ont aussi des incidences sur l'offre de services publics dans les territoires ruraux. La RGPP, qui vise des économies (nécessaires) par la réorganisation des services sur le territoire, implique nécessairement des fermetures dans les territoires de plus faible densité. Les modalités de substitution lorsqu'elles sont proposées permettront-elles de répondre aux besoins, cela n'est pas certain. Le principal interlocuteur des élus ruraux devient la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) qui met en œuvre les

(1) Voir rapport présenté le 17 novembre 2005 par Paul Durieu.

(2) Révision générale des politiques publiques.

politiques d'aménagement et de développement durables des territoires, en regroupant les questions ayant trait à la politique agricole, l'urbanisme, le logement, la prévention des risques naturels, les transports, la sécurité portuaire, gens de mer et de la pêche ⁽¹⁾... C'est une meilleure garantie de coordination mais aussi un certain éloignement des personnels de l'État.

4. Les dispositifs visant à désenclaver les territoires et améliorer le logement

Les mesures présentées dans les divers CIAT visent à maintenir et à renforcer la continuité entre les territoires ruraux et les territoires urbains, en assurant la mobilité de leurs habitants et en leur offrant les moyens de communication les plus performants : internet haut et très haut débit, téléphonie mobile, transports ferroviaires et routiers, modes de transports innovants. Ils sont déclinés autour de plusieurs mesures :

- l'amélioration de la couverture des territoires ruraux en téléphonie mobile et en internet haut débit,

- le déploiement de l'internet très haut débit sur l'ensemble du territoire à partir de 2010,

- assurer une desserte de qualité des territoires ruraux et améliorer l'offre de mobilité (trains « intercités », l'offre de transport multimodale...).

La **question du logement** fait depuis longtemps partie intégrante des politiques rurales, mais ses priorités ont totalement changé. Autrefois axées prioritairement sur l'amélioration du confort des logements (le parc s'est maintenant rajeuni) et la résorption de la vacance (son taux a fortement diminué), les actions visent aujourd'hui très largement la précarité énergétique et l'habitat indigne.

Le plan national de **lutte contre la précarité énergétique**, lancé en janvier 2010, dans le cadre du pacte de solidarité écologique porté par le Gouvernement se traduit par la mise en place d'un « fonds national d'aide à la rénovation thermique des logements privés » dont la gestion a été confiée à l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH). L'objectif de ce plan : réhabiliter en 8 ans (d'ici 2017) le logement des 300 000 propriétaires modestes en situation de forte précarité énergétique, situés, notamment en milieu rural (50 % des logements aidés).

De son côté, l'habitat indigne, qui s'est affirmé ces dernières années comme un enjeu majeur de la politique du logement, est resté longtemps sous-estimé notamment, en milieu rural.

(1) Elle regroupe les ex DDE, DDAF, DDAM, ainsi qu'une partie des services « environnement » des préfetures.

5. Les dispositifs de projets intégrés et innovants

Deux dispositifs sont mis à part, car ce ne sont pas des dispositifs thématiques, mais des démarches plus transversales, soutenues en raison de leur caractère innovant et multisectoriel. Il s'agit des **pôles d'excellence rurale (PER)** et des démarches des **groupes d'action locale (GAL) LEADER**.

Afin de répondre aux problèmes qui se posent dans les espaces ruraux, l'Union européenne finance, depuis 1989, l'initiative « LEADER » (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) qui propose une méthode de développement associant les acteurs locaux, au devenir de leur territoire, en partenariat avec le secteur public et privé, autour de stratégies et de projets innovants. Cofinancée par des fonds nationaux, elle a mobilisé 40 GAL entre 1989 et 1993, 179 de 1994 à 1999, 140 de 2000 à 2006, plus de 210 dans sa nouvelle formule (2007-2013), financée par le FEADER.

Les pôles d'excellence rurale (PER) sont des initiatives locales sélectionnées au niveau central, dans le cadre d'appels à projets ; deux appels de deux vagues en 2005/06 (379 PER retenus) et en 2010/11 (265 PER) ont eu lieu. Ces dynamiques de pôles ont été orientées vers des thématiques prioritaires :

Pour la première génération :

- la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques,
- la valorisation et la gestion des bio-ressources,
- l'offre de service et l'accueil de nouvelles populations,
- les productions industrielles, artisanales et de services localisés.

Pour la seconde génération :

- développer les activités économiques et valoriser les atouts des territoires ruraux,
- faciliter la vie quotidienne des populations rurales.

Ces deux dispositifs ont connu un succès important en dépit des contraintes administratives qui y sont attachées et de la mise en concurrence des projets, qui impliquent le risque de ne pas être retenu.

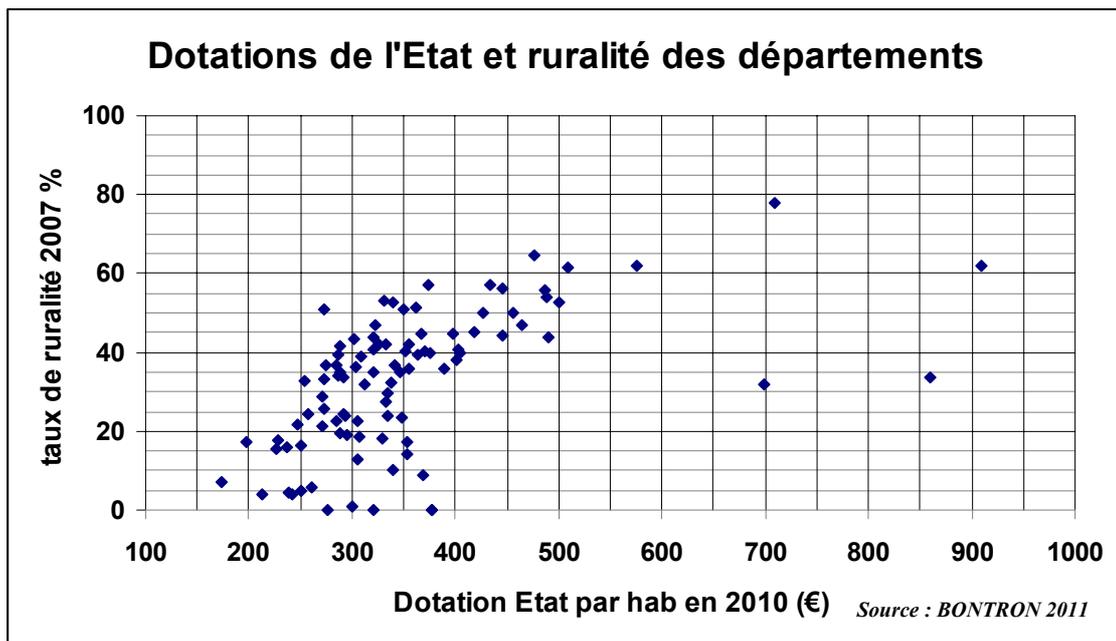
S'agissant des moyens financiers mis à disposition des territoires ruraux, il faut signaler la création du fonds européen FEADER en 2003 devenu « l'instrument unique du financement de la politique de développement rural ». Il a été doté de 1,7 milliard d'euros pour les 21 volets régionaux du Programme de développement rural hexagonal (PDRH) et finance, au delà de l'agriculture, des opérations concernant des publics non agricoles pour :

- des mesures agro-environnementales (axe 2),
- la diversification économique et la qualité de la vie en zone rurale (axe 3),

- les programmes de l'approche LEADER (devenu l'axe 4).

Enfin, le FEDER, intervient largement dans les territoires ruraux comme l'a montré l'analyse de la « contribution des programmes opérationnels FEDER 2007-2013 au développement des territoires ruraux » d'EDATER/SEGESA ⁽¹⁾.

On ne dispose pas d'un tableau global sur les financements de l'État aux territoires ruraux, mais les chiffres montrent que les dotations d'État en direction des départements ruraux, sont plus fortes que dans les départements très urbanisés, à l'exception de ceux marqués par une place importante des industries en crise.



Les politiques de l'État en faveur du monde rural, même si on peut les juger insuffisantes sur certains points, n'ont jamais été figées. De grands rendez-vous avec les acteurs ont été régulièrement organisés pour reformuler les stratégies, la décentralisation a largement contribué aussi à cette adaptation. Une adaptation qui a également du intégrer l'articulation avec les politiques européennes. On peut cependant estimer que leur mise en cohérence avec les politiques urbaines reste encore insuffisante en dépit de la mise en place progressive des SCOT.

(1) Résumé : http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/contribution_des_po_feder.pdf.

DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES

Les questionnements de l'évaluation demandée, tels que décrits dans différents paragraphes de l'appel d'offres, ne relèvent pas toujours d'une démarche d'évaluation et n'impliquent pas toujours le soutien financier de l'État. En accord avec les rapporteurs du CEC, elles ont été reformulées sous cinq questionnements principaux, s'appliquant à chacun des quatre territoires analysés et aux différents domaines de l'action de l'État (activités économiques, services, vie quotidienne...) :

Q1 : Quelle a été la mobilisation et l'efficacité des dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux ?

- Quelle a été la mobilisation effective des dispositifs et des crédits de l'État sur les territoires ?

- Quels sont les effets attendus et obtenus ?

Q2 : Les modalités d'intervention de l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles pertinentes ?

- Le périmètre des différents zonages est-il cohérent ?

- Les procédures d'appels à projet sont-elles pertinentes ?

- Les thématiques d'intervention retenues sont-elles cohérentes avec les besoins ?

Q3 : Les politiques mises en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles cohérentes et coordonnées ?

- Les politiques de l'État sur le terrain sont-elles coordonnées et cohérentes entre-elles ?

- Les politiques de l'État sont-elles coordonnées et cohérentes avec celles des collectivités territoriales ?

- Les politiques de l'État en faveur des zones rurales sont-elles cohérentes avec celles de la ville et de l'aménagement du territoire en général ?

Q4 : Les gouvernances locales sont-elles en capacité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement des territoires ruraux en adéquation avec les objectifs nationaux ?

- Les territoires locaux sont-ils en capacité de concevoir seuls des stratégies de développement ?

- Les territoires disposent-ils des ressources humaines et des moyens adéquats ?

- Les projets de restructuration de l'intercommunalité qui sont en cours peuvent-ils améliorer les choses ?

Q5 : Quels sont les leviers possibles de développement dans les différents types de territoires ruraux et le rôle attendu de l'État ?

- Quels sont les leviers et perspectives d'évolution possibles pour les espaces ruraux ?

- Comment l'État peut-il mieux répondre aux besoins et attentes exprimés par les acteurs locaux ?

Les pistes d'amélioration et recommandations formulées en réponse à chacune de ces questions figurent dans des encadrés au cours du texte.

Nota : Les investigations de terrain permettent d'apporter des matériaux à la réflexion et aux jugements portés sur les politiques publiques mises en œuvre pour le développement et l'aménagement des zones rurales, mais à elles seules elles ne permettent pas de répondre à l'ensemble des questions évaluatives. Ceci demande en effet plus de recul que ne peuvent en avoir les acteurs de terrain, plus de comparaisons dans l'espace et dans le temps, ainsi que l'intégration d'évaluations nationales plus globales.

II. QUELLE A ÉTÉ LA MOBILISATION ET L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX ?

A. UN ESSAI DE BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT : ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE

Nota : L'essai de bilan quantitatif des financements de l'État dans les quatre territoires a été relativement décevant, il ne permet pas d'apporter une vision consolidée des aides de l'État. L'analyse s'est donc concentrée sur les données suivies dans la base PRESAGE par l'ASP sur 7 programmes et dans la base OSIRIS pour le FEADER.

La base PRESAGE, gérée par l'Agence de services et de paiements (ASP), suit les informations financières de plusieurs dispositifs ou programmes, depuis leur programmation jusqu'à leur clôture : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Contrats de projet État-région (CPER), Contrat de projets interrégional Plan Rhône (CPIER), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), mission budgétaire « politique des territoires » et Pôles d'excellence rurale (PER). Elle est exhaustive sur ces champs, et renseignée presque en temps réel. Seules ont été retenues les opérations

comportant pour partie des fonds d'État. PRESAGE ne comporte cependant, pas tous les soutiens aux territoires ruraux, notamment ceux de l'agence nationale de l'habitat (ANAH) ou du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Les résultats des traitements des bases de données Présage, qui comportent les actions programmées de 2007 à 2011 (partiel) des 7 programmes suivis, figurent en annexes. En synthèse, trois constats principaux se dégagent :

- des dotations qui varient fortement selon les territoires d'études : on observe des différences importantes selon les territoires avec des cofinancements d'État pouvant varier de 6 euros/habitant pour la CC du canton de Domme où deux opérations seulement sont enregistrées, et 152 euros/habitant pour la CC Arcade. Elles peuvent en partie s'expliquer par les calendriers des opérations propres à chaque territoire (nous ne sommes qu'à mi parcours de certains programmes), mais aussi par la capacité des territoires à mobiliser les financements existants. Or, la capacité d'ingénierie de projet n'est pas homogène dans tous les territoires ; ainsi, le territoire Arcade qui obtient le taux de financement le plus important dispose d'outils d'interventions comme le Parc naturel ou le pays du Haut-Jura sur lesquels il peut s'appuyer pour monter et animer des projets ;

- un taux moyen d'intervention de l'État d'environ 8 % qui met en évidence des différences notoires selon les territoires : le taux varie de 6 % pour le pays de la Vallée de Montluçon et la CC de Champagnole à 20 % pour les autres territoires (sur les seules opérations cofinancées) ;

- près de la moitié des cofinancements de l'État concernent les domaines de l'économie et du tourisme : en matière d'économie, il s'agit principalement d'aides en direction des artisans / commerçants (rénovation de commerce, acquisition de matériels...). En matière de tourisme, les aides portent sur l'aménagement de sites touristiques et le soutien à l'hébergement ;

- 70 % des financements de l'État sont des contreparties à des opérations des programmes opérationnels du FEDER ou des opérations de la mission budgétaire « Politique des territoires ».

Sur l'ensemble du territoire métropolitain (ces données extraites d'OSIRIS n'ont pas pu être mobilisées sur les 4 terrains étudiés) le Plan de développement rural national qui bénéficie du FEADER a financé depuis 2007, sur le seul axe 3 environ 2 400 projets d'entreprises et de formation d'acteurs économiques, et 3 700 projets de mise en valeur du patrimoine ; sur l'axe 4, 955 projets ont été adoptés au bénéfice des GAL LEADER. La part de l'État dans le financement total apparaît moins forte vers les bénéficiaires non agricoles.

B. ANALYSE QUALITATIVE DE L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS D'INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Attractivité économique

En matière de développement économique, les territoires de notre échantillon peuvent émerger principalement sur trois dispositifs d'État : deux dispositifs liés à un zonage - les aides à finalité régionale (AFR) et les zones de revitalisation rurale (ZRR) - et le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC)⁽¹⁾. On peut y adjoindre les soutiens accordés dans le cadre des pôles d'excellence rurale (PER).

a) Les zonages d'État : AFR et ZRR

ZONAGES D'ÉTAT ET AIDES DU FISAC

Dispositifs mobilisés :	Allier	Dordogne	Jura	Somme
- les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR)	X	X	X	-
- les aides à finalité régionale (AFR) : primes et exonération	X	-	X	-
- les aides du FISAC	X	X	X	X

Créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (« loi Pasqua ») du 4 février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique. Le classement en ZRR permet aux entreprises de ces territoires de bénéficier d'avantages fiscaux, notamment lors de leur création. La loi relative au développement des territoires ruraux (« LDTR ») du 23 février 2005 a accru les dispositifs fiscaux et mieux pris en compte les regroupements intercommunaux pour que les actions menées dans les communes en ZRR soient plus efficaces.

Les aides à finalité régionale (AFR), définies dans le cadre de la réglementation européenne, sont destinées aux grandes entreprises et PME, elles permettent de subventionner principalement l'investissement productif (bâtiments, terrains, équipements) et/ou la création d'emplois liés à l'investissement (coût salarial des emplois créés sur 2 ans).

Pour ces deux types d'interventions, les outils de suivi mis en place à ce jour ne sont pas vraiment mobilisables, et ne semblent en tout cas pas suffisants pour permettre de donner, tant à l'État qu'aux acteurs locaux, une bonne lisibilité de leurs efficacité. **En effet, il n'existe pas de dispositif de suivi** (sauf pour les exonérations de charges sociales au niveau national) permettant de mesurer le

(1) Le FISAC Rural intervient dans les communes de moins de 3 000 habitants depuis 2010, 2 000 habitants avant.

coût, les réalisations (nombre de bénéficiaires, profils des entreprises...) et les effets des interventions impulsées par ces outils. Ce constat figure dans l'évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) conduite en novembre 2009 par des corps d'inspection de l'État ⁽¹⁾.

Toutefois, les échanges avec les différents acteurs locaux rencontrés sur le territoire permettent de dégager plusieurs constats, plutôt qualitatifs, quant à l'efficacité de ces soutiens sur les quatre territoires étudiés :

i) Des dispositifs jugés complexes

Cette complexité se vérifie notamment au regard :

- de la multiplicité des bénéficiaires potentiels

Les deux dispositifs comportent en effet de nombreuses mesures et concernent des bénéficiaires multiples (chefs d'entreprises, artisans ou commerçants, professionnels de la santé, investisseurs touristiques, employeurs associatifs...) qui agissent tous dans des sphères professionnelles différentes et qui **sont plus souvent dans des logiques de filières que dans des logiques de territoires.**

- de la technicité des mesures

Elles combinent, pour chaque bénéficiaire une multitude de conditions, et des critères d'éligibilité précis qui renvoient à de multiples formes d'allègement fiscaux, de niveaux et de durées d'exonération. Cette **complexité** (qui vise sans doute à éviter les effets d'aubaine) est souvent difficile à appréhender par les acteurs locaux (entreprises, collectivités locales...).

ii) Un déficit d'information et d'animation autour de ces dispositifs mais pouvant varier selon les territoires

Il ressort de nos investigations auprès des acteurs locaux, mais également via les précédentes évaluations conduites sur ces sujets, que les bénéficiaires potentiels des mesures ZRR et AFR, **semblent peu informés de l'existence du dispositif** et que les structures locales (collectivités, chambres consulaires...) auxquelles ils s'adressent ne sont pas toujours en mesure de les renseigner précisément. L'information auprès des bénéficiaires se fait généralement au « coup par coup » dès lors qu'un projet d'entreprise (implantation, extension) est détecté sur le territoire.

« Pour bénéficier des ZRR, il faut avoir un bon comptable. » (Dordogne)

(1) Évaluation conduite par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), les Conseils généraux de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD).

L'évaluation des mesures en faveur des ZRR, conduite en novembre 2009 par des corps d'inspection de l'État précise en outre que « *l'absence de pilotage au niveau local en fait un dispositif sans dynamique propre, peu coordonné avec la logique de projets qui prévaut aujourd'hui dans le développement économique rural* ».

Localement, les communautés de communes disposent rarement d'une équipe technique capable de « décoder » les textes et de renseigner pleinement les demandeurs. Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent des différences dans l'information des dispositifs de zonage et leurs appropriations. Cette dernière dépend fortement de la qualité des relations entre les acteurs des territoires. **Ainsi, les acteurs du Jura se sont bien approprié le zonage AFR car il existe un réseau de développement économique, animé par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), qui réunit mensuellement les principaux acteurs économique du département.** Ces réunions sont l'occasion d'échanger sur les projets d'entreprises et des territoires et sur les soutiens mobilisables.

« Ce sont des dispositifs complexes et les collectivités ne les maîtrisent pas, mais nous avons de bons échanges avec la préfecture de département. Dès que nous avons un projet susceptible d'être financé, nous nous rapprochons d'eux. » (Jura)

iii) Des dispositifs peu mobilisés sur les territoires échantillonnés, excepté dans le Jura

Les soutiens mobilisables à travers les dispositifs ZRR et AFR ne sont pas toujours utilisés par les acteurs locaux. Ces outils constituent un « *package* » offert aux créateurs d'entreprises parmi d'autres avantages (aides régionales, départementales ou locales...), mais ils ne constituent pas en eux-mêmes un élément déclencheur de l'investissement et les acteurs locaux ne sont pas toujours en mesure d'identifier les structures qui en ont bénéficiées.

Pour autant, lorsque les dispositifs sont mobilisés et que des données sur les réalisations ont été collectées, il est possible d'en apprécier les effets positifs pour les entreprises. À titre d'exemple, sur le territoire du Haut-Jura et Champagnole le taux moyen d'aides accordées aux entreprises situées dans le zonage AFR est d'environ 15 %, contre 9 % hors AFR.

Enfin, concernant le dispositif ZRR, on peut observer sur les territoires investigués un **décalage entre les besoins des territoires et la mobilisation des dispositifs** : la plupart des quatre territoires sélectionnés identifie un déficit important en matière de professionnels de santé (médecins, kinésithérapeutes...). En regard, le dispositif ZRR qui prévoit des exonérations en faveur de l'installation de ces professionnels est, à ce jour, peu mobilisé.

« Concernant le dispositif ZRR, on a peu de visibilité sur ce que cela peut concrètement apporter aux bénéficiaires. » (Jura)

« Du fait de leur complexité, nous n'attendons pas les dispositifs pour monter des projets. Les financements susceptibles d'être obtenus ne sont pas des facteurs déclenchant pour créer un projet. Mais ils sécurisent notre équilibre budgétaire. »
(Allier)

iv) Des récentes évolutions du dispositif ZRR de nature à renforcer son efficacité

Dans la foulée des Assises des territoires ruraux (2009-2010) qui ont permis de dresser un état des lieux des enjeux et besoins identifiés du monde rural, un Plan d'actions en faveur des territoires ruraux a été présenté par le CIADT.

Dans le cadre de ces nouvelles mesures, le dispositif ZRR a été ajusté afin de mieux répondre aux besoins des territoires ruraux. Ces ajustements avaient par ailleurs été mis en avant au sein des deux évaluations conduites sur le dispositif⁽¹⁾. À ce titre, l'évaluation par les corps d'inspection de l'État en novembre 2009 précise que :

« L'obstacle principal, soulevé dans la quasi-totalité des départements où la mission s'est rendue, ainsi qu'au niveau national, est le caractère très restrictif de la définition d'une entreprise nouvelle proposée par l'article 44 sexies du Code des impôts. L'insistance sur ce sujet est directement liée à la perception de l'avenir des zones rurales : la question n'est pas tant de créer des emplois nouveaux que de maintenir les activités existantes, qui permettent de faire vivre un tissu économique et social local. Or les textes actuels sont en contradictions fortes avec ces enjeux. Sont en effet exclues des exonérations, les reprises ou transmissions d'une activité existante, les extensions d'activité par une entreprise existante, tout partenariat avec une autre entreprise (franchise, utilisation d'une enseigne...), les entreprises non sédentaires à partir du moment où celles-ci réalisent plus de 15 % de leur activité en dehors de la ZRR ».

Face à ces constats, le dispositif ZRR a été élargi dès 2011 à la transmission / reprise d'activité afin de mieux répondre aux forts enjeux auxquels les territoires ruraux sont confrontés. L'article 129 de la loi de finances 2011 précise ces éléments dans le code général des impôts :

« Art. 44 quindecies. - I. — Dans les zones de revitalisation rurale mentionnées à l'article 1 465 A, les entreprises qui sont créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013, soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition de leurs résultats et qui exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale au sens de l'article 34 ou professionnelle au sens du 1 de l'article 92, sont exonérées d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les

(1) - Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) conduite en novembre 2009 par des corps d'inspection de l'État : Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD), et
- Analyse territoriale des impacts du classement en zone de revitalisation rurale – DIACT – novembre 2009.

sociétés à raison des bénéfices réalisés, à l'exclusion des plus-values constatées lors de la réévaluation des éléments d'actif, jusqu'au terme du cinquante-neuvième mois suivant celui de leur création ou de leur reprise et déclarés selon les modalités prévues à l'article 53 A. »

L'élargissement de l'exonération à la reprise d'activité est cependant limité aux entreprises de moins de 10 salariés.

« Art. 44 quindecies. - II. — Pour bénéficier de l'exonération mentionnée au I, l'entreprise doit répondre aux conditions suivantes :

(...) « b) L'entreprise emploie moins de dix salariés bénéficiant d'un contrat de travail à durée indéterminée ou d'une durée d'au moins six mois à la date de clôture du premier exercice et au cours de chaque exercice de la période d'application du présent article ; si l'effectif varie en cours d'exercice, il est calculé compte tenu de la durée de présence des salariés en cause pendant l'exercice ; »

Cette modification du champ d'intervention du dispositif ZRR, jugée pertinente par les acteurs locaux, demeure néanmoins peu connue à ce jour par les acteurs territoriaux.

« L'extension à la transmission/reprise du dispositif ZRR peut être une bonne chose mais il faut s'assurer que ces mesures seront connues et mobilisées. Personnellement, moi je ne les connaissais pas. » (Jura)

b) Le FISAC ⁽¹⁾

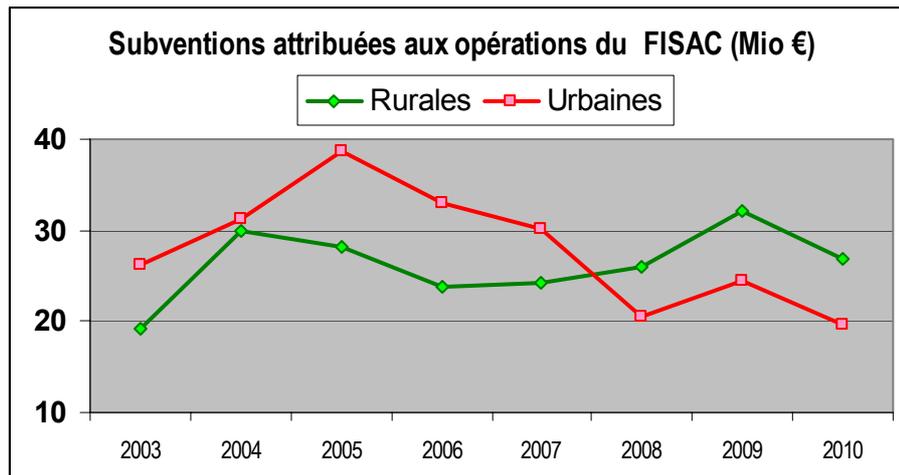
Le FISAC (fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) est une aide de l'État qui vise en priorité à favoriser « la création, le maintien, la modernisation, l'adaptation et la transmission des petites entreprises du commerce, de l'artisanat et des services afin de préserver ou développer un tissu d'entreprises de proximité ». Il intervient en zone rurale dans des opérations collectives visant à aider les communes à acquérir des locaux d'activité ou à transformer d'anciens bâtiments communaux en locaux commerciaux. Il peut aussi soutenir des initiatives individuelles de commerçants pour rénover leurs vitrines, moderniser et sécuriser leurs locaux ou bien encore pour faciliter l'accès de leur commerce aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Bien que bénéficiant également à certains quartiers urbains en difficulté, l'action du FISAC est orientée de manière prioritaire vers le milieu rural et les zones de montagne.

Notons que le CIAT du 11 mai 2010 (après les Assises des territoires ruraux) a indiqué que les projets de maintien de commerces en zone rurale seront accompagnés par une intervention renforcée du FISAC dans les zones de

(1) Créé en 1989, il était à l'origine un dispositif de solidarité financière entre la grande distribution sur laquelle était prélevée une taxe (TACA) alimentant le fonds et le petit commerce. Depuis 2002 il est financé par le budget de l'État.

revitalisation rurale (ZRR) grâce à une majoration du taux d'intervention (porté à 40 % de l'investissement).

Au plan national, l'action du FISAC est handicapée par une baisse relative des crédits alloués, alors même que le nombre de dossiers déposés est en forte augmentation. La priorité rurale est effective, dans la dotation financière (plus de la moitié des crédits ces dernières années) comme dans l'évolution de la dotation (cf. graphique).



Source : d'après chiffres du rapport d'activité du FISAC

Le FISAC est assez régulièrement mobilisé sur les territoires étudiés, mais avec des fréquences très variables, la Dordogne étant très active sur ce plan alors qu'à l'inverse la Somme n'est que peu concernée alors que des besoins locaux semblent bien exister.

« La Somme n'a pas su développer jusqu'à son véritable potentiel les aides FISAC. » (Somme)

SUBVENTIONS FISAC TOUS TYPES D'OPÉRATIONS PÉRIODE 1992/2010

DÉPARTEMENT	SUBVENTION	NOMBRE	SUBV./HAB.
DORDOGNE	13 059 590	285	33,63
JURA	7 924 544	174	31,59
ALLIER	4 460 358	74	12,94
SOMME	1 680 155	49	3,02

Source : rapports d'activité du FISAC

Le recul des subventions est clairement ressenti sur les terrains étudiés, mais plus encore ce sont les délais d'instruction (centralisée) qui sont dénoncés.

« Dans le département, les enveloppes financières sont de plus en plus réduites, mais surtout, les délais d'instructions sont devenus dissuasifs (1 an) ». (Dordogne)

« La délégation de la gestion du FISAC à l'échelle régionale favoriserait une plus grande proximité des dossiers et une connaissance fine des élus locaux, ce qui optimiserait les implications des acteurs et les concertations entre l'État et la région. » (Somme)

La délégation de la gestion du FISAC aux territoires ruraux. a été identifiée par les acteurs locaux comme pouvant être à même d'apporter un développement économique plus efficace.

c) Les pôles d'excellence rurale

Bien qu'ils ne soient pas exclusivement destinés à renforcer le potentiel économique des territoires ruraux (beaucoup sont sur des thématiques de services), nous traitons ici des pôles d'excellence rurale (PER) dont la volonté de création d'emploi a été clairement affichée.

i) Des dynamiques PER observées dans la plupart des territoires d'études

Partant du principe que les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence et contribuent à l'attractivité de la France en faveur de l'emploi et du développement durable, le Gouvernement a souhaité accompagner le développement de ces territoires à travers les pôles d'excellence rurale. L'initiative a permis à ce jour de soutenir 379 PER sur le territoire français dans une première phase. Tous les territoires de l'échantillon sont concernés par ces dynamiques de projet.

LES PER 1^{RE} VAGUE 2006-2010 SUR LES TERRITOIRES D'ÉTUDE

Territoires	Intitulé du PER	Thématique
Allier : CC de Marçillat-en-Combrailles	Alliance ville-campagne, une ambition conjointe au service de la valorisation touristique	Tourisme
Jura : CC ARCADE	L'émaillerie du Jura : excellence et innovation industrielle	Industrie et innovation
Pays de Sarlat (dont le Canton de Domme est une fraction)	Promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques	Tourisme
Amiénois (PER2)	Innovation, santé, autonomie	Santé

ii) Des résultats positifs en particulier dans les territoires de projets

Si les résultats en termes d'emploi peuvent sembler mitigés dans certains PER, notamment du fait d'une conjoncture économique défavorable ces trois dernières années, c'est davantage sur le plan de la gouvernance locale, et des relations entre acteurs, que des évolutions positives et importantes sont mises en avant sur les territoires d'étude concernés.

Le recours au partenariat public-privé, condition de l'éligibilité du PER, a permis de rénover les méthodes de travail au niveau local en fédérant les élus et

acteurs économiques autour de projets communs. Sur ce point, les investigations conduites ont mis en évidence le rôle important joué par des structures de type pays et parc naturels régionaux (PNR) dans la dynamique des projets PER : le caractère fédérateur ainsi que les capacités d'ingénierie dont elles disposent semblent être un facteur de succès.

Des critiques ressortent sur les financements des PER, en revanche, ils ont permis de faire émerger des projets novateurs sur les territoires sélectionnés. La pérennité de ces projets n'est cependant pas toujours assurée compte tenu des difficultés rencontrées par les acteurs locaux pour mobiliser des crédits après 2010, dès l'arrêt des financements de l'État.

« *Le PER permet de bénéficier de financements, que nous perdons auprès de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural.* » (expression partagée par de nombreux acteurs des territoires consultés)

« *Le PER émaillerie du Jura est maintenant terminé et la CC Arcade souhaite valider l'essai et se lancer dans la création d'un centre technique de l'émail... et nous avons besoin d'un accompagnement de l'État sur ce projet.* » (Jura)

2. La modernisation des services publics

Dans le domaine de la présence des services sur les territoires ruraux, il est maintenant acté ⁽¹⁾ qu'il faut mettre en place de nouvelles structures qui permettent de les regrouper indistinctement, qu'ils soient rendus par l'État, les collectivités territoriales ou les entreprises publiques et privées. La notion de service au public l'emporte définitivement sur celle de service public.

La **charte sur les services publics en milieu rural** signée le 23 juin 2006 par l'État, l'Association des maires de France et 14 grands opérateurs de services, notamment EDF, La Poste, la SNCF, GDF, tous les organismes de protection sociale et les réseaux consulaires, fixe un cadre librement consenti pour la réorganisation et l'amélioration de l'offre des services au public. Elle s'applique aux 32 000 communes françaises de moins de 2 000 habitants.

Sur les territoires d'étude, la question des services est jugée cruciale pour les acteurs locaux, notamment dans le domaine de la santé. Il ressort que de très nombreux efforts restent à faire pour imaginer des formes de services adaptées aux besoins et possibilités des zones à faible densité et/ou à forte fréquentation saisonnière, dans tous les domaines.

L'intervention de l'État en faveur des services publics y prend d'abord la forme de financement (investissement et fonctionnement) de **relais de services publics (RSP)**. C'est notamment le cas sur le territoire de la communauté de

(1) La loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005, au titre de « l'amélioration de l'attractivité territoriale », a adapté le régime juridique des maisons de services publics pour accueillir notamment des services privés (professions libérales, commerces de détail par exemple) et d'appliquer le principe de concertation avec les élus locaux avant la fermeture des services publics.

communes ARCADE. Il s'agit d'une initiative récente, et il conviendra d'évaluer son efficacité à *minima* après un ou deux ans de fonctionnement. Dans la CC du Canton de Domme, un projet de maison des communes et des services publics vient d'être adopté pour un montant d'environ 300 000 euros avec financement de 68 000 euros de l'État (le plus gros co-financeur). Il est en cours de réalisation et on ne peut encore en mesurer les effets. Pour autant, les échanges avec les acteurs locaux ont permis de souligner des effets attendus importants pour les territoires, mais également pour les opérateurs de services publics, en termes d'accessibilité et de regroupement.

- Pour les collectivités locales :

Le relais permet de mettre en place à moindre coût un système d'accueil du public qui est à la fois proche et de qualité. De plus, avec la formule du visio-guichet, un contact « direct » avec le service traitant les dossiers peut être établi sans exiger des déplacements de part et d'autre.

À titre informatif, plus d'une heure de trajet est nécessaire à une personne habitant le secteur de Morez pour se rendre à la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) située à Lons le Saunier (cf. tableau ci-dessous). Par ailleurs, les déplacements peuvent s'avérer plus longs et dangereux en période hivernale.

**TEMPS DE PARCOURS (RÉSEAUX ROUTIERS ET FERROVIAIRES)
DES TERRITOIRES D'ÉTUDE AU CHEF LIEU DES DÉPARTEMENTS RESPECTIFS**

Territoires	Km à parcourir	Temps de parcours par voies routières	Temps par train
Somme : Conty-Amiens	28 km	30 min	-
Allier : Montluçon-Moulins	84 km	1h10	2h07
Dordogne : Domme-Périgueux	79 km	1h24	-
Champagnole-Lons Le Saunier	36 km	40 min	1h53
Morez - Lons Le Saunier	59 km	60 min	2h40

- Pour les opérateurs de service public :

Le RSP est un moyen de conserver le contact avec le public à un coût réduit et, pour partie, de remplacer les permanences traditionnelles par des moyens informatiques associés à une présence humaine, celle de l'animateur d'accueil du relais.

« La maison de services publics a permis de maintenir la notion de service de proximité sur le territoire rural. Néanmoins, les services mis à disposition pourraient

être plus nombreux, en intégrant par exemple la caisse d'allocations familiales (CAF). » (Allier)

3. Les soutiens en faveur de l'amélioration de l'offre de santé

a) Des densités médicales nettement inférieures aux moyennes régionales et nationales

La question de l'accès au soin apparaît comme la première attente des habitants des territoires ruraux et ce constat se vérifie également sur les territoires échantillonnés.

En effet, si l'on considère les médecins généralistes et spécialistes en activité totale ⁽¹⁾, la densité médicale est inférieure aux moyennes régionales et nationales dans tous les départements concernés par le territoire d'étude. En outre, il convient de rappeler que les chiffres concernent des moyennes départementales, incluant de fait les territoires urbains avec de fortes densités médicales. Ainsi, on peut supposer que la densité médicale sur les quatre territoires étudiés demeure en réalité plus faible que les moyennes départementales identifiées.

DENSITÉ GÉNÉRALE POUR 10 000 HABITANTS (MÉDECINS GÉNÉRALISTES ET SPÉCIALISTES EN ACTIVITÉ RÉGULIÈRE)

	Densité départementale	Densité régionale
Allier	24,6	27,4
Dordogne	23	31,8
Jura	22,7	27,7
Somme	29,8	23,9
France métropolitaine		28,4

Source : Atlas régionaux de la démographie médicale, situation au 1^{er} Janvier 2011-
Ordre national des médecins, Conseil national de l'Ordre.

Au sein des territoires étudiés, on peut observer qu'il faut parfois parcourir de longues distances pour se rendre chez un médecin spécialisé : à titre d'exemple on dénombre en 2011 dans le Jura 5,9 cardiologues et 5,5 ophtalmologues pour 100 000 habitants contre respectivement 9,3 et 8,2 en France métropolitaine.

Ainsi, les délais d'attentes sont relativement longs et beaucoup de jurassiens franchissent les limites départementales pour accéder aux soins.

« Il faut parfois attendre plusieurs mois avant de rencontrer un ophtalmologue et pour accéder à certains services spécialisés, il y en a beaucoup qui vont sur Besançon. » (Jura)

« La difficulté d'attirer de nouveaux médecins est un point de complexité majeure mais le territoire a encore quelques années pour s'organiser. » (Allier)

(1) Médecins en activité totale : cette catégorie comprend les médecins en activité régulière, les médecins temporairement sans activité ainsi que les médecins remplaçants.

« Dans le canton, les médecins refusent de plus en plus de se déplacer, ce qui pose des problèmes aux personnes âgées. » (Dordogne)

b) En matière de santé, des soutiens principalement tournés vers le financement de maisons de santé

Les aides d'État en matière de santé mobilisées sur les quatre territoires sont principalement ciblées sur le financement des **maisons de santé pluridisciplinaires**, qui permettent de réunir en un même lieu des professions différentes et complémentaires (médecins, infirmières, kinésithérapeutes, dentistes). Le mode d'exercice permis par ces maisons de santé optimise la ressource médicale, en limitant les tâches administratives des médecins et en favorisant les coopérations. En outre l'exercice au sein des maisons de santé contribue également à améliorer la qualité des soins en facilitant la coordination des prises en charge des patients.

À ce jour, tous les territoires d'étude sont concernés par le projet de financement d'un équipement de ce type (réalisé ou en projet), excepté le canton de Domme où existe déjà un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) très actif :

- Poix de Picardie (Somme) : coût total (1 million d'euros), financements de l'État (254 000 euros, soit 25 %),

- Montmarault (Allier) : coût total (753 000 euros), financements de l'État (170 000 euros, soit 23 %),

- pour la CC Arcade (Jura), la réflexion autour de la création de l'équipement vient de débuter (septembre 2011).

Les soutiens de l'État en direction des maisons de santé pluridisciplinaires sont relativement récents sur les territoires d'études. Ainsi, il semble encore tôt pour analyser leur efficacité, bien que la plupart des acteurs les identifie comme la principale solution permettant de lutter contre la désertification médicale en milieu rural.

Sur les territoires d'étude, l'intérêt des maisons de santé est souligné :

- par les habitants désireux d'une offre de soin plus importante,

- mais également par les professionnels de santé (pharmacies, kinésithérapeutes...) dont l'activité est fortement liée à la densité de l'offre de soins proposée sur le territoire. La génération de jeunes médecins semble être favorable à cet outil : elle permet en effet à ces jeunes professionnels de démarrer dans de bonnes conditions en étant entourés de leurs confrères et en ayant davantage de visibilité vis à vis des patients plutôt que s'ils étaient isolés.

« Les Maisons de santé ont vraiment répondu à notre attente mais mériteraient d'être plus largement développées sur le territoire. » (Allier)
« Le CHU de Montluçon restreint l'accès aux services de médecines spécialisées. » (Allier)

c) Les autres initiatives permettant de faciliter l'accès aux soins des habitants semblent peu mobilisées

Il est apparu lors de nos investigations que les autres initiatives de l'État en faveur de l'amélioration de l'offre de santé sur les territoires ruraux semblent, à ce jour, peu mobilisées par les acteurs locaux :

- comme évoqué dans les parties précédentes, **le dispositif ZRR semble peu profiter aux professionnels de la santé** alors que ces derniers sont identifiés comme cibles potentielles,

- les **bourses médicales** destinées aux étudiants en médecine qui s'engageront à exercer en zones rurales pour un nombre d'années équivalent à celui de leurs études (mesure prévue dans le cadre des **contrats d'engagements de services public**, financés par l'Assurance maladie) ne sont jusqu'à présent pas mobilisées sur les territoires d'études. Néanmoins, il convient de rappeler qu'il s'agit d'un dispositif récent (2010) encore peu connu des acteurs locaux.

4. La couverture du territoire en haut et très haut débit

L'aménagement de l'espace rural en termes de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) est également considéré par les acteurs publics comme un facteur aujourd'hui essentiel pour le développement et l'attractivité des territoires.

Les principales interventions en matière de haut débit se traduisent par des soutiens provenant du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Dans ce cadre, un appel à projet « **haut débit dans les zones rurales** », doté de 30 millions d'euros de FEADER, a été lancé en octobre 2009 au titre du plan de relance européen. Cette initiative avait pour objectif de soutenir l'action des collectivités territoriales visant à améliorer la couverture en haut débit dans les zones rurales. Parmi les 61 projets ayant été présentés, 34 ont été retenus sur la base de leur excellence⁽¹⁾, dont trois sur les territoires d'étude :

(1) - niveau d'urgence des besoins en matière de couverture haut débit
- calendrier de mise en œuvre
- ouverture à la concurrence de l'infrastructure créée
- existence d'un schéma directeur et la cohérence avec la stratégie régionale
- échelle géographique de la maîtrise d'ouvrage, pour assurer une cohérence la plus large possible
- évolution possible des infrastructures créées vers le très haut débit.

LISTE DES PROJETS RETENUS SUR LE TERRITOIRE D'ÉTUDE

Régions	Territoires concernés	Projets	Montants accordés (millions d'euros)
Auvergne	Ensemble du territoire	Couverture Haut débit	1
Picardie	Département de la Somme	Résorption zones blanches	1
Jura	Ensemble du département	Opérations pilotes Très Haut Débit	1

Source : DATAR - Appel à projets national pour la couverture haut débit des zones rurales

En matière de très haut débit, les choix du programme national très haut débit lancé par le gouvernement en juin 2010 et les arbitrages rendus par l'ARCEP (autorité de régulation des télécommunications) portent principalement sur les zones densément peuplées. Ces choix « cantonnent » les interventions des collectivités locales des zones rurales aux zones les moins rentables, donc les plus chères à couvrir en infrastructure de type fibre optique.

5. Les soutiens en faveur de l'habitat

En matière de logement et d'habitat, le milieu rural présente des enjeux et caractéristiques qui se distinguent nettement de ceux des zones urbaines ; caractéristiques notamment rappelées par M. Dominique Braye, sénateur, président de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), lors de son audition par le groupe de travail sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural :

« - une prédominance des propriétaires occupants (70 % des ménages en zone rurale) dont les revenus sont plus modestes que sur le reste du territoire ;

- un bâti plus ancien et de moindre qualité (26 % du parc est sans confort ou en mauvais état) ;

- la nécessaire adaptation du logement à la perte d'autonomie (42 % des propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH en milieu rural ont plus de 75 ans) ;

- et enfin, des logements affichant une forte précarité énergétique ».

En conformité avec ce diagnostic, la politique de l'habitat génère un consensus fort de la part des acteurs du territoire quant à ses enjeux et ses besoins. Elle pose aussi la question de l'offre de logements sociaux qui apparaissent comme insuffisamment nombreux sur toutes les zones d'étude.

a) Les « opérations programmées d'amélioration de l'habitat » (OPAH)

L'OPAH constitue le principal outil mobilisé par les acteurs locaux pour améliorer l'offre en matière d'habitat.

Plusieurs OPAH sont à l'heure actuelle recensées sur le territoire d'étude, mais ce dispositif existe depuis longtemps, aussi ont-ils pu en bénéficier par le passé (cas du Sarladais) :

- deux au sein du périmètre du pays de la Vallée de Montluçon et du Cher,
- une opération lancée en 2011 sur le secteur de la communauté de communes de Champagnole et de Nozeroy,
- une opération en voie d'achèvement sur Morez.

Nota : toutes les CC enquêtées n'ont pas la compétence habitat.

Il convient de noter par ailleurs, que le cadre général des OPAH doit s'adapter aux spécificités des territoires comme définies dans les programmes d'intérêt général (PIG). Le PIG, dont l'initiative est désormais ouverte aux collectivités territoriales dans le cadre d'une contractualisation avec l'État, a pour objectif de résoudre des problématiques particulières, tant dans le champ social que technique, de l'habitat. Les OPAH de revitalisation rurale ont donc la possibilité de s'adapter aux particularités des problèmes locaux.

RECENSEMENTS DES OPAH ET AUTRES PROGRAMMES SUR LES TERRITOIRES D'ÉTUDE

Territoires	OPAH	Autres opérations
Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher	OPAH Montluçonnaise (achevée) OPAH CC VAL DE CHER (en cours)	PIG de lutte contre l'habitat indigne
CC du canton de Domme	Aucune OPAH	PIG de lutte contre l'habitat indigne
Grand Sud-Ouest Amiénois	Aucune OPAH recensée	
CC Haut-Jura Arcade	Opération façades ville de Morez (en voie d'achèvement)	
CC de Champagnole / Nozeroy	OPAH en cours	

Source : Agence nationale de l'habitat

Lancée en 1993, en parallèle de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat de Morez-Morbier, l'opération « façades » avait pour objectif d'aider les propriétaires d'immeubles situés dans le périmètre choisi, à rénover leurs façades. Plus de 140 d'entre elles ont été rénovées avec l'aide de subventions depuis 1993 et l'opération a généré plus de 1,5 million d'euros HT de travaux.

L'État a aussi orienté le programme national de lutte contre l'habitat indigne en favorisant la « réhabilitation de l'ancien » plutôt que la construction de

nouveaux logements. Le département de l'Allier, caractérisé par une forte homogénéité d'habitats anciens à réhabiliter a pu bénéficier de ce programme à travers les OPAH-RR (revitalisation rurale). Ceci a permis de conserver une homogénéité résidentielle et de lutter contre la désertification des centres-bourgs.

b) Le soutien à la rénovation thermique des logements

i) Les soutiens de l'État via les programmes nationaux et européens

L'État intervient également dans le cadre de la rénovation thermique des logements par le biais de programmes nationaux ou européens.

L'analyse de données issues de la base Présage sur la zone d'étude permet de préciser les mobilisations financières de l'État des actions visant à améliorer l'efficacité énergétique :

VENTILATION DES ACTIONS CONCERNANT L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE SUR LES TERRITOIRES D'ÉTUDES

Territoires	Nombre d'actions soutenues	Programme	Coût total opérations	Part cofinancement État
Allier : Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher	13	ADEME	14 421 391	10,8 %
Jura : Communauté de communes ARCADE	2	FEDER	3 140 585	20,5 %

Source : Données Présage – Septembre 2011- ASP

Les actions soutenues au sein du pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (13 actions) ont principalement concernées l'OPAC de Commentry (7 actions) et l'OPHLM de Montluçon (3 actions). Elles ont notamment permis l'installation de chauffe-eau solaires dans des logements sociaux. Les deux actions soutenues au sein de la communauté de communes ARCADE ont été portées par l'office public de l'habitat du Jura dans le cadre d'une réhabilitation de 180 logements à Morez. Dans le département de la Somme, parmi les 14 000 logements catégorisés indignes, seule une centaine par an bénéficie du programme « habitat indigne ». Les projets de rénovations thermiques représentent pourtant un potentiel énorme dans les territoires ruraux car ces derniers comptent de nombreux logements anciens.

ii) Le programme « habiter mieux »

Les quatre départements sur lesquels se trouvent les territoires d'étude bénéficient de la signature d'un contrat local d'engagement permettant de prétendre au programme « habiter mieux » ; programme visant à aider les propriétaires occupants à améliorer la performance énergétique de leur logement.

Au niveau national, le programme prévoit d'aider 300 000 propriétaires occupants. Le repérage par département de ces propriétaires doit se concentrer en priorité « sur les propriétaires de maisons individuelles construites avant 1975 dont les revenus les rendent éligibles aux aides de l'ANAH ⁽¹⁾. »

Le tableau ci-dessous identifie sur les quatre départements des territoires d'étude, le nombre de propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH en maisons individuelles construites avant 1975.

**PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS ÉLIGIBLES AUX AIDES
DE L'ANAH EN MAISONS INDIVIDUELLES**

Territoires	Propriétaires occupants en maisons individuelles (construites avant 1975) éligibles à l'ANAH	Dont % de propriétaires occupants sous plafonds très sociaux	% du total régional
Allier	20 091	58,1 %	29 %
Dordogne	26 506	63,8 %	23 %
Jura	10 695	55,2 %	28 %
Somme	28 254	54 %	36 %
France Métropolitaine	1 750 429	53,6 %	-

Source : ANAH : « Les propriétaires occupants bénéficiaires potentiels par département » - données FILOCOM 2007

« Les bénéficiaires potentiels des programmes de rénovation thermique sont souvent issus de populations pauvres et défavorisées et ne sont pas au fait de ces programmes. » (Amiénois)

Recommandations relatives à la question évaluative 1 : *Quelle a été la mobilisation et l'efficacité des dispositifs mis en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux ?*

Recommandation n° 1 : Améliorer le suivi territorial des financements d'État mobilisés dans les dispositifs publics.

Les outils de suivi mis en place à ce jour ne permettent pas de donner à l'État une lisibilité suffisante de ses interventions en faveur des territoires ruraux.

Aussi, pour assurer une gestion plus efficace des différentes interventions et engager des bilans et évaluations plus pertinents, **la mise en place d'un dispositif de suivi des principales interventions (financements et réalisations) bénéficiant aux territoires ruraux** apparaît indispensable (en particulier pour ce qui concerne les dispositifs fiscaux). L'objectif étant notamment :

(1) Source : ANAH.

- de faciliter, dans un premier temps, le retour d'information auprès de l'État ;
- de favoriser, dans un second temps, la diffusion des informations auprès des acteurs locaux (bénéficiaires et structures œuvrant pour l'accompagnement des projets...) : il s'agirait d'informer ces acteurs aussi bien sur l'avancement des actions mises en œuvre que sur les résultats et effets générés par la politique de soutien.

En outre, cette meilleure connaissance est aussi une garantie pour l'État de pouvoir mieux ajuster sa politique et les moyens qu'il souhaite y apporter.

Une meilleure articulation et consolidation de l'information entre les trois fonds européens mobilisés (FEADER ; FSE et FEDER) pourraient en outre améliorer la compréhension des dynamiques locales.

Recommandation n° 2 : Encourager la création de « réseaux de développeurs économiques ».

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent des écarts dans le niveau d'information sur les dispositifs de soutien à l'économie et leur appropriation. L'évaluation a ainsi pu mettre en évidence une meilleure qualité de l'information et appropriation des soutiens de l'État au sein des territoires ayant mis en place des logiques de travail en réseaux. Aussi, il est proposé d'encourager la création de « **réseaux de développeurs économiques** ».

Ces réseaux, qui pourraient être animés par les unités territoriales des DIRECCTE et regrouper l'ensemble des acteurs économiques des territoires ruraux (agents de développement économique des collectivités locales, agents des services de l'État, agents des chambres consulaires...) doivent permettre d'échanger sur les projets des entreprises et des territoires, sur les soutiens mobilisables et doivent ainsi :

- renforcer la connaissance des acteurs quant aux dispositifs d'interventions (soutiens émanant de l'État, mais également des collectivités locales et de l'Union européenne),
- favoriser l'accompagnement des acteurs pour l'obtention des différents soutiens,
- faciliter la mise en œuvre des projets et les retours d'expériences.

III. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES PERTINENTES ?

Évaluer la pertinence d'une politique publique vise à mesurer que les objectifs de l'action publique répondent aux enjeux des problématiques qu'elle régle. Nous nous attacherons ici à étudier leur lisibilité par les acteurs locaux, les modalités « opérationnelles » de l'octroi des aides, et l'accompagnement des bénéficiaires potentiels.

A. PERTINENCE DES PRIORITÉS TERRITORIALES ET DES ZONAGES DES DISPOSITIFS D'ÉTAT

1. Le zonage : une solution rationnelle pour cibler les territoires particulièrement marginalisés ?

Le recours au zonage s'inscrit dans une volonté politique de concentrer les aides d'aménagement sur des territoires identifiés comme prioritaires au regard de leurs retards économiques ou sociaux. Parmi les dispositifs étudiés, les financements octroyés par zonage concernent en premier lieu les actions économiques : les zones de revitalisation rurales (ZRR) et les aides à finalité régionale (AFR) y compris les primes à l'aménagement du territoire (PAT). D'autres thématiques sont également concernées, comme celle de la santé avec les maisons de santé pluridisciplinaires (zones déficitaires en offre de soins définies en application de l'article L162-47 du code de la sécurité sociale), et l'habitat avec les opérations programmées d'amélioration de l'habitat de revitalisation rurale (OPAH-RR).

Le zonage permet de soutenir l'activité économique et d'inciter à l'installation de nouveaux acteurs, sur des territoires jugés déficitaires. Il renforce la capacité de développement et d'attractivité des territoires concernés par la concentration de dispositifs cohérents. Ceci a pour effet d'y générer un levier de développement économique performant. Contrairement à la procédure d'appel à projet, le zonage permet aux acteurs et aux territoires peu dotés en ingénierie et en budget, de bénéficier de l'appui de l'État à l'unique condition de pertinence du besoin et non par la capacité à mobiliser de nombreuses ressources.

2. La difficile légitimation des dispositifs auprès des acteurs des territoires ruraux situés hors zonage

Par nature, l'identification des territoires prioritaires propres à intégrer le zonage conduit à l'exclusion d'autres territoires situés en marge, et pourtant susceptibles de présenter un intérêt ou une pertinence pour les dispositifs mis à disposition des zones sélectionnées.

Ce sont les limites du zonage, plus que le zonage par lui-même, qui concentrent les cas d'incompréhension caractérisés par une impression extérieure de « barrière » à l'accès aux aides d'État et par le développement de contentieux à l'initiative des acteurs exclus ou sortis du zonage lors d'une révision. De même, certains zonages conditionnés par un seuil maxima de population éligible, comme celui des aides à finalité régionale - AFR (conditions imposées par Bruxelles), peuvent inciter à des délimitations fragmentées.

L'accès aux aides d'État conditionné par zonage nécessite une révision régulière des conditions d'éligibilité. La méthodologie et les indicateurs retenus pour le tracé sont des facteurs de pertinence majeurs de ces dispositifs. Or, les critères pertinents et actualisés de diagnostic font souvent défaut. La révision du zonage demande aussi de la part des acteurs locaux un temps d'adaptation aux changements, c'est pourquoi des dispositifs transitoires sont toujours appréciés. Une difficulté inhérente à cette pratique est de faire admettre aux acteurs bénéficiaires la sortie du zonage, alors même que les aides apportées ont pour objet premier de remettre le territoire dans la norme. La révision des zonages (ZRR, PAT et autres) pose souvent des problèmes « politiques » et sa mise en œuvre est parfois différée ⁽¹⁾.

Dans certains cas, la territorialisation de l'action peut autoriser une application souple. C'est par ce type de bonnes pratiques que le PER « Innovation Santé Autonomie » (ISA) mené à l'échelle des communautés de communes du Sud-ouest Amiénois, du canton de Conty et de la région d'Oisemont, en partie hors de la ZRR, a pu être labellisé lors du second appel de 2011 et maintenir ainsi sa cohérence. La délimitation des territoires LEADER a également admis des dérogations aux règles du zonage.

« Les priorités territoriales des dispositifs sont bien ciblées ; en revanche les changements de priorités demande du temps pour les intégrer et monter de nouveaux projets. » (expression partagée par l'ensemble des territoires consultés)
« Nous avons été exclus du zonage ZRR, mais nous en ignorons les raisons. » (Allier)

B. PERTINENCE DES PROCÉDURES D'APPELS À PROJET

1. Les appels à projet encouragent la performance et la professionnalisation des projets d'aménagement du territoire

Les procédures d'accès aux dispositifs d'État par appels à projet se sont développées en l'espace d'une décennie notamment sous l'impulsion des initiatives communautaires et plus particulièrement du programme d'initiative communautaire LEADER consacré au développement rural. Elles ont été étendues à de nombreux dispositifs nationaux, pour s'opposer aux politiques dites « de

(1) Cf. rapport EDATER/SEGESA sur « l'évaluation du zonage AFR pour la période 2006-2013 » DATAR, mars 2011.

guichet » et soutenir des projets plus novateurs. On ne peut pas exclure que c'est aussi un moyen de faire quelque chose de significatif avec des enveloppes financières réduites.

Les procédures d'appels à projet portent principalement sur les dispositifs de soutien à l'innovation, notamment dans le domaine économique : les pôles de compétitivité, les pôles d'excellence rurale (PER), les grappes d'entreprises, les contrats de ville moyenne..., mais également le choix des GAL LEADER en font partie. D'autres dispositifs n'entrent pas dans une démarche stricte d'appel à projets mais intègrent en revanche une sélectivité des projets, rendue nécessaire par la limitation des ressources disponibles : les aides à la création et au maintien d'entreprises et à l'innovation NACRE et FISAC. Certains dispositifs cumulent l'approche par zonage et par appel à projet : ainsi, les PER sont conditionnés par un appel à projet, mais leur positionnement en ZRR donne accès à un soutien financier renforcé.

Le processus de sélection par appels à projet favorise de fait les acteurs bénéficiant d'une capacité d'ingénierie locale développée ou de ressources financières suffisantes pour faire appel à de l'ingénierie externe. Le montage de projets se professionnalise, notamment par la généralisation de pratiques jusqu'à présent inégalement partagée : prise en compte de l'impact financier, du caractère structurant, de trajectoires cibles. L'appel à projet se révèle être un catalyseur des performances locales car il privilégie les projets structurants, adaptés aux spécificités socio-économiques locales et suffisamment mobilisateurs pour changer les modes de collaboration : participations publiques/privées, partenariats, échanges interentreprises, cofinancements. Ainsi, le PER « ISA » sur le territoire du Sud-Ouest Amiénois a construit une gouvernance large regroupant acteurs libéraux, associations et institutions afin d'optimiser ses chances de financement.

« Le processus d'appel à projets est intéressant, mais encore faut-il disposer des moyens humains pour y répondre. » (Jura)

Au total, si les acteurs du développement et de l'aménagement territorial en milieu rural partagent l'idée que les diminutions budgétaires doivent conduire à une sélectivité plus importante des projets, la procédure apparaît pour certains comme une « re-centralisation » de compétences dévolues aux régions.

2. Une contrainte administrative inégalement supportée par les acteurs des territoires

Autant dans les phases de conception que de mise en œuvre, la participation à un appel à projet se révèle être chronophage : les exigences administratives et financières inhérents à ce type de financement sont perçues par de nombreux acteurs locaux comme étant injustement élevées voire trop strictes. Les délais de réponses accordés aux porteurs de projets sont souvent trop courts, et l'importance de la charge administrative nécessaire empiète parfois trop sur le temps dédié à l'action elle-même. Pour autant les dispositifs de sélection de

projets accroissent leur qualité, et témoignent d'une attractivité forte et continue dans le temps pour les territoires locaux, signe d'une certaine pertinence de cette pratique.

Pour les pouvoirs centraux, l'exercice de la sélection des projets est une procédure lourde (mobilisation d'experts, multiples lectures des dossiers...), qui donne toutefois satisfaction à ses promoteurs ⁽¹⁾, malgré certaines difficultés pour gérer les pressions « politiques » inhérentes à une procédure qui doit écarter des candidatures.

Les structures publiques et privées de taille modeste rencontrent des difficultés à participer à ces dispositifs du fait de la faiblesse des ressources mobilisables. En Picardie, où se situe le territoire du Sud-Ouest Amiénois, la Chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) Amiens-Picardie souligne l'existence d'une multitude d'intercommunalités (28) dont la taille limitée et les moyens financiers modestes, contraignent l'élaboration des projets. Particulièrement évoquées à propos des dispositifs européens (la Picardie est une des régions ayant le moins de GAL LEADER), ces limites concernent également les dispositifs d'État.

« Le niveau de transparence et de justification demandé dans les projets européens est "aberrant" à la fois dans les phases de montage et de gestion quotidienne : simplifier ces démarches rendrait les dispositifs beaucoup plus attractifs. » (Allier)
« Les délais de réponse des appels à projet sont courts : nous pouvons y candidater seulement si nous avons déjà monté en partie notre projet, ce qui limite finalement le caractère innovant de notre candidature. » (Allier)
« Le taux d'intervention maximum de l'État (80 % du coût total des projets) est maintenant devenu impossible à atteindre. Nous atteignons plutôt 60 % de subventionnement. » (Allier)

Outil phare de l'aménagement du territoire par le passé, le zonage est depuis plusieurs années renforcé par les appels à projet, ce qui témoigne de la volonté de favoriser désormais des projets plus structurants et innovants. L'utilisation complémentaire des dispositifs par zonage et par appels à projet doit être recommandée car elle permet de cumuler les avantages de ces deux outils d'aménagement du territoire.

C. PERTINENCE DES PRIORITÉS THÉMATIQUES D'INTERVENTION RETENUES PAR RAPPORT AUX BESOINS

Les acteurs ruraux disposent actuellement d'une connaissance relativement détaillée de leurs besoins d'aménagement territorial en raison des nombreux diagnostics qu'ils ont dû établir dans le cadre de l'élaboration de leur charte de développement, de la constitution de dossiers de réponses à des appels à projets, de demandes de subventions... Ces diagnostics peuvent maintenant

(1) Cf. cas de la sélection des GAL LEADER et des projets de PER.

s'appuyer sur une documentation statistique bien actualisée et facilement accessible, mise à disposition par l'INSEE et d'autres organismes. Il s'agit d'un exercice bien maîtrisé méthodologiquement, souvent élaboré de manière partagée avec les acteurs, mais qui requière tout de même un minimum d'ingénierie. La question de l'anticipation des besoins futurs demeure cependant posée, et plus difficile à appréhender.

1. Le caractère nécessairement restrictif des thématiques d'intervention de l'État

Face à la multitude des besoins, l'État ne peut cependant pas intervenir dans tous les domaines. Il doit trouver un difficile équilibre entre la nécessité d'orienter ses dispositifs et de se réserver l'opportunité de soutenir des projets pertinents bien que non prioritaires.

Les principaux champs des besoins économiques et sociaux des territoires ruraux sont assez bien appréhendés par l'État, de même que le caractère restrictif des thématiques d'intervention est globalement connu et intégré par les acteurs régionaux et départementaux. C'est seulement à une échelle très locale que des restrictions peuvent entraîner le sentiment d'un manque de cohérence avec les besoins des territoires. Les modifications dans le temps des priorités thématiques de l'État et des critères d'éligibilité des projets peuvent aussi apporter des problèmes. Ainsi, les projets en matière d'éducation de la communauté de communes du Sud-Ouest Amiénois ont pu être financés lorsque cette thématique était une priorité de l'État, alors que ceux de la communauté de communes d'Oisemont, voisine, n'ont pas pu être engagés en raison d'un changement de priorisation des dispositifs.

Les orientations des priorités d'aménagement définies à l'échelle nationale ne sont cependant pas toujours celles identifiées par les territoires. Ces derniers peuvent en effet relever de situations structurelles locales spécifiques : ainsi, dans le département de la Somme, les acteurs de terrain insistent sur l'importance à donner à la thématique de l'éducation sur un territoire longtemps marqué par l'illettrisme. D'après les indicateurs de développement durable de l'INSEE, le taux d'illettrisme chez les jeunes est de 8,3 % en Picardie, soit l'un des plus élevés de France. La communauté de communes du Sud-Ouest Amiénois estime qu'elle est insuffisamment soutenue, alors qu'elle doit s'appuyer sur de nombreuses structures éducatives de premier cycle (8 regroupements pédagogiques intercommunaux -RPI, 3 regroupements pédagogiques concentrés - RPC, soit plus de 70 classes pour 40 000 habitants) ; une situation aggravée par les conditions difficiles des transports publics scolaires.

2. Une connaissance limitée des dispositifs d'État par certains acteurs des territoires

Les priorités thématiques des dispositifs d'État évoluent avec le temps, ce qui impose aux acteurs des mises à jour de leurs connaissances sur ces dispositifs

et leurs conditions de financement. Le recours aux appels à projets participe à l'allongement du temps d'adaptation des acteurs des territoires, notamment pour les collectivités présentant les capacités d'ingénierie les moins développées. Ce niveau de connaissance est devenu un facteur de différenciation entre les territoires, les structures les moins dotées en ressources internes étant celles qui nécessitent le plus de conseils extérieurs.

« Au lancement des dispositifs, il y a peu de projets car les acteurs s'approprient leur modalité, puis rapidement, beaucoup de projets sont déposés et entrent en compétition : les communes et les communautés de communes sont très intéressées par le développement généré par les dispositifs d'aménagement du territoire. » (expression partagée par de nombreux acteurs des territoires consultés)

D. LE RÔLE DE L'INGÉNIERIE PUBLIQUE TERRITORIALE

1. L'ingénierie publique : vecteur fondamental de l'aménagement et du développement économique des territoires

Les territoires ruraux ont progressivement développé leurs capacités en ingénierie par l'embauche d'animateurs, agents de développement, chargés de mission, dans les pays et intercommunalités, mais c'est sans commune mesure avec celles qui sont à disposition des collectivités urbaines. Cette ingénierie locale est souvent le fait de professionnels enthousiastes, mais débutants et en situation de précarité par leur statut. Souvent isolés, on en exige des compétences généralistes qui sont les plus difficiles à acquérir. Leurs acteurs cumulent des missions d'information sur les modalités d'accès aux dispositifs, d'accompagnement à la gestion de projet, de conseil dans les phases stratégiques, opérationnelles et commerciales. Mais ils ne peuvent tout faire, dès lors, le rôle de l'ingénierie publique (c'est-à-dire de celle offerte par l'État et les collectivités territoriales) est fondamental pour le développement économique des territoires ruraux.

Pour la chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) d'Amiens-Picardie, la corrélation entre ses missions d'information et d'accompagnement à la gestion de projet est forte ; elle reçoit chaque année en moyenne 1 000 personnes intéressées par la création et la reprise d'entreprises et en accompagne plus de 300.

La qualité de l'ingénierie publique s'affirme comme un atout essentiel de l'aménagement territorial et de ses corollaires que sont l'attractivité économique, le maintien des populations en zone rurale et le maintien des services publics. Elle pallie les manquements éventuels des acteurs du terrain. Au final, l'action coordonnée de l'ingénierie publique (départementale ou régionale)⁽¹⁾ et de

(1) Le rôle de l'ingénierie publique de l'État sur les territoires est plus largement étudié dans la question évaluative 4 du lot B du rapport portant sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural.

l'ingénierie locale conditionne le nombre et la qualité des projets développés et à terme la vitalité des territoires.

« La création d'une structure visant à aider les collectivités dans leur projet (montage de dossiers, conseil...) aurait son utilité mais il faut que cette dernière soit créée au niveau local car il faut de la proximité dans les échanges. » (Jura)

2. L'information et la formation continue des acteurs des territoires : une nécessité dans un contexte marqué par la réorganisation des services déconcentrés de l'État

Si la montée en compétences des acteurs intercommunaux est une tendance profonde et continue, qui témoigne de la pertinence de l'échelle intercommunale en matière d'aménagement du territoire, l'ingénierie des territoires reste marquée par une variabilité des niveaux de compétences. Les acteurs régionaux, départementaux et consulaires aussi bien que les communautés de communes et communes les plus importantes peuvent disposer d'une ingénierie en nombre et qualité suffisante, tandis que les acteurs des plus petites intercommunalités peinent à disposer des ressources suffisantes.

Ce phénomène identifié est néanmoins compensé par les transferts de connaissances prenant forme d'actions d'information et de formation en direction des acteurs du territoire. De nombreuses initiatives encouragent cette dynamique : la chambre des métiers de la Somme, par exemple, a pour projet de développer un observatoire de l'artisanat. Le pays de Sarlat bénéficie d'un niveau décentralisé de toutes des chambres consulaires ainsi que d'autres organismes sociaux.

L'extension des créations et des compétences prises par les intercommunalités conjuguée aux restructurations des directions départementales et régionales de l'administration de l'État ont nécessité un temps d'assimilation pour développer de nouveaux projets. Sur les territoires ruraux, l'évolution des services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et de la direction départementale des territoires (DDT) ont pu rendre plus complexe la compréhension des actions de l'État et la capacité à mobiliser les services compétents, mais il faut un temps d'adaptation.

Pour autant, l'échelle intercommunale coordonnée à celle du pays contribue à favoriser à terme l'acquisition par les acteurs communaux d'une vision extra-communale des dynamiques et des enjeux du territoire.

Deux points faibles demeurent sur les terrains :

- la formation continue des animateurs et des élus a du mal à être assurée en raison de manque de temps et de moyens,
- la capitalisation des expériences est souvent informelle (absence de centres de ressources) et donc fragilisée par le turn-over des agents.

N.B. : L'étude du Lot B, portant sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural, et traitant notamment de la RéATE, complète cette analyse.

Recommandations relatives à la question évaluative 2 : *Les modalités d'intervention de l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles pertinentes ?*

Recommandation n° 3 : Poursuivre l'utilisation conjointe des zonages et des appels à projets.

La complémentarité des formes et des objectifs de ces deux modalités d'action de l'État permet de soutenir les nombreux projets des territoires ruraux dans leurs spécificités géographiques comme dans la nécessité de les orienter vers plus d'innovation.

L'articulation des zonages et des appels à projet connaît d'ores et déjà une évolution marquée par un renforcement des appels à projet. Les remises en question du zonage ces dernières années ont d'ailleurs contribué à accélérer la définition d'un nouvel équilibre entre ces deux types de dispositifs.

Leur combinaison est également souhaitable (des appels à projets dans des territoires « zonés ») dans un contexte de raréfaction des crédits publics.

À titre informatif, une évaluation des politiques de zonage est actuellement menée par la DATAR. Les conclusions de ces travaux, qui doivent être rendues au premier trimestre 2012, doivent permettre de dégager des orientations quant à la pertinence et l'efficacité de cette forme d'intervention.

Recommandation n° 4: Renforcer la communication et la formation des acteurs locaux sur les dispositifs de l'État.

De nombreux retours issus des terrains ont aboutis au constat d'une trop faible connaissance des dispositifs d'aménagement du territoire de la part des acteurs locaux. La lisibilité des conditions d'accès, des volumes financiers en jeu et des résultats de ces dispositifs d'État doit être optimisée. La pleine consommation des dotations allouées dissimule souvent un manque de connaissance des modalités d'accès à ces soutiens par certains publics. Ceci contribue à discriminer les acteurs de terrain les moins dotés en ressources humaines compétentes.

Les informations mises à disposition des territoires doivent être accessibles à tout porteur de projet. Elles nécessitent une pro-activité des acteurs locaux aussi le recours accentué à des formations doit permettre de combler les manques de connaissances sur les modalités évolutives des dispositifs. En la matière, il semble utile que des formations soient dirigées vers ces acteurs dont la connaissance locale des territoires renforcent la pertinence de leur accompagnement : acteurs consulaires et représentants socio-économiques sont par conséquent à mobiliser dans cette démarche.

Le besoin d'un renforcement des connaissances sur les services de soutien au développement pour les acteurs de terrain a été perçu à propos de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT). Elle doit être valorisée auprès des communes et des communautés de communes.

Recommandation n° 5 : Un meilleur ciblage territorial et thématique des interventions de l'État.

Les moyens financiers de l'État vont en s'amenuisant, il est donc nécessaire d'établir des priorités plus strictes dans leur octroi aux territoires ruraux :

- en séparant mieux ce qui relève de l'État ou des collectivités régionales et départementales ;
- en ciblant de manière plus restrictive les territoires justifiant de financements spécifiques ou d'un abondement des financements « locaux » ;
- en priorisant plus nettement les thématiques d'intervention relevant de l'État.

IV. LES POLITIQUES MISES EN PLACE PAR L'ÉTAT EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES RURAUX SONT-ELLES COHÉRENTES ET COORDONNÉES ?

N.B. : Les réponses à cette question évaluative peuvent difficilement être apportées à travers les seules enquêtes de terrain, aussi ce point est-il en partie renforcé par des jugements sur les stratégies et mesures de niveau national.

A. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES ENTRE ELLES ?

Chaque ministère, comme chacune de ses déclinaisons déconcentrées, a pendant longtemps été habitué à travailler de manière « verticale », en appliquant des procédures et des normes uniformes à tout le territoire. Au cours du temps cette pratique s'est avérée très défavorable aux zones rurales, notamment à travers l'application de critères d'ouverture et de fermeture des services publics (cf. écoles, hôpitaux, tribunaux, gendarmeries...) qui ont contribué à leur disparition, mais aussi par manque de coordination dans les décisions concernant le redéploiement de ces services.

Des efforts importants ont été réalisés, notamment sous l'impulsion de la DATAR, pour promouvoir une approche territoriale locale plus cohérente avec les spécificités des territoires ruraux (faible densité, éloignement...), et pour décloisonner l'action par trop sectorielle des différents services de l'État. Les normes ont été assouplies, des moratoires et réexamens de la situation ont été régulièrement établis, sans que les solutions durables soient trouvées.

1. Les « commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics », un bon exemple de la volonté de mise en cohérence des décisions de l'État

Un comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIAT) propose dès novembre 1991 de mettre en place des schémas départementaux et de créer une commission départementale en charge d'examiner toute décision de création, comme de suppression, d'un service public⁽¹⁾. Ces schémas, après une phase expérimentale, seront étendus à tous les départements, et des commissions départementales d'organisation et de modernisation des services publics (CDOMSP) sont créées pour « *veiller à l'adéquation de l'offre de services publics aux besoins des usagers et anticiper l'évolution de celle-ci* ». Cette coordination dépasse les seuls services de l'État pour impliquer les collectivités territoriales, les grands opérateurs et les usagers.

Les CDOMSP ne sont pas les instances d'une concertation purement formelle, elles peuvent être de vrais lieux de débats comme nous l'avons constaté dans les comptes rendus que nous avons pu consulter, à propos notamment des modifications apportées à la desserte ferroviaire des zones rurales. Mais comme le rappelle la préfète du Lot à propos des arrêts des trains de voyageurs dans les gares de Souillac et Gourdon (qui intéressent directement le territoire de Domme), la CDOMSP « *est une commission consultative, lieu d'échange et d'expression des tous les acteurs d'un territoire, avec leurs compétences et modalités d'intervention respectives, (...). Mais cette instance ne peut se substituer aux décideurs* ». En tout état de cause, les CDOMSP contribuent cependant à une meilleure lisibilité des décisions de l'État dans le domaine des services publics.

Après la phase très active des années de leur mise en place, il serait bon d'examiner, dans la durée, le rôle effectif de ces commissions dans la concertation entre acteurs de l'aménagement des territoires et dans les décisions prises.

2. Le regroupement des services de l'État dans le cadre de la RéATE

La RéATE, déjà évoquée plus haut, devient aujourd'hui le principal instrument de la coordination souhaitée. Le regroupement des anciennes directions départementales sectorielles et la mutualisation de leurs fonctions impliquent en effet une vision plus transversale des dossiers. Mais le fait que le niveau régional devienne le niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques éloigne encore plus les acteurs ruraux des centres de décision, avec le sentiment que les spécificités de leurs situations sont mal appréciées et mal prises en compte.

Cette réorganisation entraîne une perte des repères culturels des acteurs locaux, comme nous avons pu le constater sur les quatre territoires. Leurs interlocuteurs des DDA, DDE..., accompagnateurs et conseillers habituels de leurs projets, ont pour eux disparu, ou sont plus difficilement accessibles. La

(1) Une disposition de ce type existait déjà pour les zones de montagne dès 1985.

suppression de certaines missions de services techniques, ou leur externalisation vers des organismes de type « agences », est assez mal vécue, surtout lorsqu'elle entraîne des coûts supplémentaires pour les prestations dont ils ont besoin. Par ailleurs, du moins dans cette période de transition, l'offre globale d'ingénierie publique pour les territoires a diminué, alors même que les dispositifs d'aide publique impliquent des complexités croissantes. Comme le dit M. Pierre Morel A L'Huissier, député membre du Groupe de travail sur l'aménagement du territoire en milieu rural, « *les organismes départementaux, qu'il s'agisse d'agences créés par les conseils généraux, ou des associations de maires, des SEM, des CAUE, n'ont pas forcément en interne les effectifs de matière grise pour remplacer l'ingénierie technique apportée par les DDE et DDA.* ».

Il est également clair que l'empilement des dispositifs d'actions possibles pour un même territoire (de droit commun, inclus dans des programmes pluriannuels, dans le cadre d'appels à projets ponctuels, impliquant des zonages...), la complexité de leurs règles d'éligibilités et de leur gestion financière apportent de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour les élus locaux, et enlève de la lisibilité à l'action de l'État.

L'évaluation des conséquences des restructurations administratives conduite dans le cadre de la RGPP sur l'aménagement du territoire, notamment dans ses fractions les plus rurales (très faible densité, enclavement par rapport aux transports, absence de ville notoire), semble aussi être aujourd'hui une nécessité.

3. La présence locale de l'État

Si, dans les discours et dans un certain nombre de cas, la logique territoriale l'emporte sur celle de la rationalisation « verticale » des dispositifs d'action de l'État, ce n'est pas une logique toujours effective (cas de la justice), ni suffisamment expliquée (le défaut de débat public sur ce point est souvent mentionné). De plus, elle implique un affaiblissement de la présence locale de l'État. Or, les acteurs locaux réclament partout un accompagnement de proximité et une vision territoriale globale de leurs problèmes.

Le sous-préfet a souvent été cité dans les entretiens comme un rouage essentiel de cette mise en cohérence des politiques de l'État en direction des territoires ruraux. Sa proximité du terrain, sa neutralité et son rôle possible d'arbitre sont mis en avant, mais cet échelon administratif est largement soumis à des permutations.

« *La connaissance des autorités compétentes en matière d'accès aux dispositifs est partielle : pour obtenir de nouvelles subventions auprès de l'organisme compétent, les élus communaux ont tendance à passer par le sous-préfet qui les réoriente vers les bons interlocuteurs.* » (Somme)

Cet argument reprend d'ailleurs une observation du Rapport de M. Paul Durieu ⁽¹⁾ :
« Les préfets, conformément aux dispositions de l'article 106 de la loi du 23 février 2005, doivent donc être les "chefs d'orchestre" de cette nouvelle stratégie d'accès aux services publics dans les territoires. Les sous-préfets devront prendre part à cette démarche, en faisant des sous-préfectures, selon l'expression du ministre de l'intérieur le 5 mars 2005, des "postes avancés de l'État" dans les zones rurales. »

Les nouvelles directions départementales des territoires (DDT), agissant sous l'autorité du préfet, sont également citées pour leur utilité et leur présence, leurs fonctionnaires apparaissent bien connus du terrain, même si on regrette l'affaiblissement de leur capacité d'ingénierie à destination des collectivités territoriales.

B. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT SUR LE TERRAIN SONT-ELLES COORDONNÉES ET COHÉRENTES AVEC CELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

Avec la décentralisation et ses approfondissements successifs, mais aussi avec les problèmes de « cohabitation » politique, cette question devient cruciale.

1. Les instruments de cette mise en cohérence existent et fonctionnent

La réalisation conjointe, État-collectivités, de nombreux documents de diagnostic, de stratégie et de programmation est maintenant la règle: c'est le cas des contrats de projet État région (CPER) et des programmes opérationnels (PO) des fonds structurels européens par exemple. Elle se prolonge avec la mise en œuvre et le suivi des programmes, par le biais de la coprésidence de comités *ad hoc*.

Selon nos enquêtes au niveau des départements, les partenaires jouent le jeu par leur participation active aux réunions préparatoires et à la prise des décisions en commun, notamment celles relatives aux projets remontant du terrain.

Sur les territoires étudiés plus précisément, il n'apparaît pas que des décisions de projets d'investissements aient été prises de manière unilatérale par l'État, notamment en raison de la nécessité de s'assurer des cofinancements. La main est plutôt du côté des collectivités territoriales, notamment des départements, qui appuient souvent financièrement les projets des territoires ruraux. Mais on a pu constater que l'État est parfois appelé en dernier recours sur des projets qui ne trouvent pas d'autres co-financeurs publics.

Dans ce dialogue, l'État est aussi amené à mieux faire respecter les impératifs et stratégies de niveau supérieur (ancienne stratégie de Lisbonne par exemple), nonobstant l'avis des acteurs locaux.

(1) Rapport sur la Conférence nationale des services publics en milieu rural présenté par M. Paul Durieu, président, le 17 novembre 2005.

« *L'État veut tirer les projets vers le haut (innovation, expérimentation...) et il y a parfois un décalage avec les attentes des élus qui ne s'y retrouvent pas car ils veulent du "basique".* » (Dordogne)

La mise en place de programmes locaux sélectionnés dans le cadre d'appels à projets nationaux (type PER, grappes d'entreprises, ..) est cependant vécue comme une reprise en main par l'État de compétences qui étaient décentralisées⁽¹⁾. Dès lors, si les thématiques retenues ne correspondent pas à celles de la région ou du département concerné, les opérations peinent à trouver des cofinancements.

Le principal point d'achoppement dans ce dialogue État – collectivités vient cependant de la réalisation du projet de carte lié à la réforme de l'intercommunalité, projet pour lequel le manque de concertation et de cohérence est partout souligné. On peut par exemple s'interroger sur le fait que l'État subventionne une maison de services publics dans une intercommunalité qu'il envisage de supprimer. (Cas de la CC de Domme).

2. La contractualisation est aujourd'hui la règle

Cette pratique administrative, déjà ancienne pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire, est progressivement devenue le moyen privilégié de régulation des rapports entre l'État et les collectivités locales (cf. contrats de projet État-région, contrats d'agglomération, contrats de ville, contrats de pays, Opah...). Ce mouvement déborde désormais largement le domaine économique, pour s'étendre à pratiquement tous les champs de l'intervention publique (action sociale, environnement, culture...). La contractualisation s'est aussi étendue à de nombreuses fonctions de base pour l'équipement des territoires (eau, électricité, téléphonie, transport ferroviaire...) avec des grands opérateurs publics. Ces derniers apparaissent cependant, du point de vue des acteurs ruraux, comme très éloignés du terrain et porteurs de stratégies plus verticales que territoriales.

Contractualisation et conventionnement, en formalisant les engagements réciproques de l'État et des bénéficiaires de subventions publiques (collectivités locales, associations...) produisent de la cohérence, bien que les termes de la discussion soient parfois perçus comme inégaux (voire imposés). Ces contrats peuvent toutefois être vecteurs de difficultés lorsqu'il convient de s'adapter à des changements brusques du contexte économique.

(1) C'est moins le cas pour les programmes LEADER qui ont été régionalisés dans la période 2007-2013 et pour lesquels les régions ont participé (avec plus ou moins d'enthousiasme !) à la sélection des dossiers retenus et contribuent au pilotage du programme.

3. Une coordination qui repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques

On observe sur le terrain que la concertation, qui s'exerce pleinement dans les phases amont de la définition des programmes, s'atténue dans le quotidien de leur mise en œuvre. Une relative lourdeur de fonctionnement des partenariats (public-public et public-privé), marquée par le manque de temps des acteurs, en est principalement la cause. Les territoires ruraux sont plus sensibles à cette question en raison des temps de déplacement qu'impliquent le fonctionnement concret des partenariats et du statut « bénévole » de nombreux acteurs.

Dès lors, le travail réel de coordination entre les politiques de l'État et celles des collectivités locales repose essentiellement sur le volontarisme des services techniques des administrations et des organismes concernés. Un volontarisme qui peut varier entre territoires et dans le temps.

C. LES POLITIQUES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ZONES RURALES SONT-ELLES COHÉRENTES AVEC CELLES DE LA VILLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN GÉNÉRAL ?

Sur ce point, la réponse des terrains a du mal à se formuler, chacun faisant état de considérations locales non transposables à d'autres. La complémentarité entre priorités territoriales locales et priorités nationales est par ailleurs souvent mal identifiée ou mal comprise.

1. Un meilleur partage des fonctions et des moyens attendus

La nécessité d'une meilleure articulation de l'aménagement des territoires ruraux et urbains (voire leur fusion) a été maintes fois affirmée. Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) de 1991 instaurant le « schéma départemental des services publics » indiquait déjà que l'organisation souhaitable des services doit être conçue en associant les villes et les zones rurales. Dans les faits, les ruraux ont plutôt l'impression que l'équilibre rural/urbain n'est pas suffisamment respecté, que ce sont les stratégies de regroupements et de concentration qui l'emportent au bénéfice des villes plus que le partage des fonctions entre les territoires.

« La répartition des enveloppes budgétaires entre zones rurales et zones urbaines fait l'objet de contentieux importants. » (Allier)

Pour certains acteurs, les réorganisations administratives des grands services publics ont impacté défavorablement les territoires ruraux (réformes des cartes judiciaire, hospitalière et militaire), elles déprécient les effets positifs d'autres dispositifs d'État « vertueux » précédemment étudiés.

« Dans le département de la Somme, la commune de Doullens a vu fermer son tribunal, sa base militaire et sa maternité. Or, les priorités locales définies au sein du

SCOT⁽¹⁾ visent à assurer l'équilibre de développement pour conforter les pôles principaux et maintenir les pôles secondaires à travers une politique de développement du logement social, et plus largement à l'attractivité économique du territoire. Ces réformes nationales déprécient des dispositifs d'aménagement du territoire initialement performants. » (Somme)

De plus, selon les acteurs, les objectifs d'économies budgétaires qui servent de justification à ces décisions ne sont pas toujours au rendez-vous.

Les élus ruraux déplorent aussi que les processus de renouveau démographique qui sont en cours dans les zones rurales, de même que les afflux saisonniers de population, ne soient pas suffisamment pris en compte dans le redéploiement des moyens de l'État. L'organisation ou la réorganisation des services publics n'intégrerait pas l'augmentation et le rajeunissement de la population rurale, notamment celle du nombre des enfants (quasi impossibilité de la réouverture de classes fermées...). La question des distances à parcourir par les usagers ne serait pas non plus un facteur de choix suffisamment important dans les décisions d'implantation. L'usage des nouvelles technologies de communication est bien expérimenté, mais ne peut pas répondre aux possibilités de tous les publics.

2. Des documents d'urbanisme plus « partagés »

Les documents d'urbanisme, SCOT, mais aussi PLU, sont des instruments de mise en cohérence des stratégies et des projets de développement des acteurs.

Toutefois, à l'échelle des zones rurales, l'existence de documents d'urbanisme est loin d'être systématique, pour les PLU comme pour les SCOT. Dans le pays du Grand Amiénois par exemple, au 1^{er} septembre 2007, 231 communes sur 381 n'avaient pas de PLU. Il est clair que la faible taille des communes et de leurs ressources ne les encourage pas à se lancer dans des procédures relativement lourdes, même s'agissant de la carte communale.

« Sur les 540 communes que comptent le département du Jura, seulement 190 (35 %) sont dotées d'un document d'urbanisme. Pour les autres c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique et il est difficile de maîtriser les effets de l'étalement urbain sur les territoires. » (Jura)

« Il peut y avoir une opposition forte entre les politiques nationales qui encouragent par exemple la maîtrise de l'étalement urbain et le niveau local où il est très difficile de maîtriser cet étalement en l'absence de documents d'urbanisme. L'État pourrait faire plus dans l'incitation des collectivités à se doter de PLU. » (Jura)

Il conviendrait d'encourager des PLU intercommunaux, et plus largement le choix de la compétence d'urbanisme dans les intercommunalités. En effet, la réflexion extra-communale permet de mieux capter les opportunités de croissance exogènes et d'optimiser l'attractivité des communes membres. Ceci permettrait

(1) Schéma de cohérence territoriale.

aussi aux petites communes, dans l'élaboration des SCOT, de dialoguer avec les cœurs d'agglomération avec des armes plus solides ⁽¹⁾.

3. Une « relecture » de la cohérence entre la volonté du développement rural et le Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement a en large partie stigmatisé « l'étalement urbain » comme l'étalement résidentiel, au prétexte qu'il était fortement consommateur d'énergie, dans les déplacements individuels qu'il implique et dans le chauffage des logements. Or, ce modèle de développement résidentiel, favorable aux territoires ruraux, n'est pas la résultante d'une volonté politique mais bien celle d'un cumul des décisions qui répondent à l'aspiration de nombreux ménages. Il s'est d'ailleurs pérennisé malgré le renchérissement du prix de l'énergie.

Il semble que les analyses relatives aux perspectives du travail à distance ; aux coûts comparés (en émissions carbone et besoins énergétiques) de la construction, du chauffage, de la desserte, du recyclage, des maisons individuelles et des grands immeubles collectifs ; aux charges collectives globales des deux modes d'habitat (concentré / diffus), n'aient pas été véritablement conduites. Sur le terrain, cette mise en cohérence reste un peu incantatoire.

Recommandations relatives à la question évaluative 3 : *Les politiques mises en place par l'État en faveur de l'aménagement des territoires ruraux sont-elles cohérentes et coordonnées ?*

Recommandation n° 6 : Renforcer le travail interministériel sur le rural, à l'échelle nationale et locale.

Les problématiques du développement rural sont par essence des problématiques transversales, qui doivent être coordonnées pour plus de pertinence et de synergie.

Les efforts déjà entrepris doivent être poursuivis au niveau national, notamment autour des deux dimensions du développement rural qui résultent de l'action du FEADER et du FEDER. Il en va de même au niveau local où le sous-préfet pourrait jouer ce rôle (cf. recommandation 7).

Recommandation n° 7 : Maintenir une coordination de proximité.

Les investigations conduites auprès des acteurs locaux montrent que l'émergence et la qualité des projets sur les territoires ruraux sont plus élevées dès lors que l'on favorise la proximité et les échanges entre les différentes parties prenantes du développement. Le rôle du sous-préfet comme « coordinateur » des projets demeure ici important.

(1) La question des SCOT étant traitée dans le rapport du lot B, nous n'irons pas plus loin sur ce point.

En effet, les collectivités territoriales sont plus attachées au rôle du sous-préfet, comme interlocuteur unique et comme facilitateur des projets qu'elles mettent en œuvre, qu'aux missions de type administratif que les sous-préfectures exerçaient jusque là et qui ont été transférées au niveau de la préfecture de département. Il semble utile de réaffirmer ce rôle spécifique du sous-préfet.

Pour assurer cette coordination de proximité, on pourrait aussi envisager de désigner un fonctionnaire départemental responsable d'un sous ensemble territorial. La mission de cet agent pourrait consister à :

- relayer localement les orientations de l'État et informer les acteurs locaux des interventions de l'État ;
- faciliter la mise en œuvre des projets et coordonner l'intervention des différents acteurs concernés ;
- assurer une fonction de suivi/conseil auprès des collectivités.

En tout état de cause, il faut disposer des moyens humains adaptés et suffisants et assurer leur coordination avec l'échelon départemental.

Recommandation n° 8 : Mieux homogénéiser les taux de financement du coût global des projets par les dispositifs publics d'État et des collectivités régionales et départementales.

La variation des taux de financement selon la nature des dispositifs n'est pas intégrée par les acteurs locaux qui attendent une mise en cohérence des seuils de financement ou bien une communication plus forte en amont de l'obtention des subventions.

Par exemple, le dispositif d'État PER finance à hauteur de 33 % du coût total du projet, tout comme les financements FNADT, DETR et FEDER. En revanche, les mêmes projets peuvent être financés à hauteur de 50 % par les conseils régionaux. Or, une intercommunalité éligible au financement d'un PER est dans l'incapacité de candidater à d'autres appels à projets régionaux.

Recommandation n° 9 : Concevoir des stratégies plus partagées entre villes et campagnes.

Les espaces ruraux et urbains sont de plus en plus imbriqués et leurs devenir interdépendants, bien que chacun cherche à affirmer son identité. Une gestion plus intégrée des villes et des campagnes en matière d'aménagement du territoire est cependant nécessaire.

Dans les territoires ruraux soumis à l'influence directe des grandes villes (où sont mis en place des SCOT), comme dans les territoires ruraux isolés qui ne sont généralement pas couverts par des SCOT, le dialogue entre les acteurs doit être favorisé sur des bases de coopération et non de soumission :

- en réalisant des diagnostics partagés ;

- en renforçant la capacité de dialogue des acteurs ruraux (cf. recommandation ci avant) ;
- en favorisant l'implication des collectivités urbaines à la définition des projets (transfert d'expérience).

V. LES GOUVERNANCES LOCALES SONT-ELLES EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR ET METTRE EN ŒUVRE DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX EN ADÉQUATION AVEC LES OBJECTIFS NATIONAUX ?

A. LES TERRITOIRES LOCAUX SONT-ILS EN CAPACITÉ DE CONCEVOIR SEULS DES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ?

La question de l'autonomie des territoires dans leur capacité à définir une stratégie de développement ne peut pas faire l'objet d'une réponse univoque pour l'ensemble des territoires ruraux de l'hexagone. La situation initiale du territoire, en termes de structuration institutionnelle, d'insertion dans des réseaux, de dotation en ingénierie de développement, est une donnée de départ qui conditionne largement leur capacité à faire émerger une stratégie et des projets cohérents. La perception des avantages comparatifs d'un territoire dans un espace plus large est naturellement variable selon que l'on considère une commune isolée ou un territoire présentant un maillage institutionnel dense.

Les territoires étudiés sont dans des configurations de gouvernance et d'organisation assez différentes ;

- Dans l'Allier, il s'agit d'un pays (pays de la vallée de Montluçon et du Cher), comportant 6 petites communautés de communes ayant entre 4 000 et 15 000 habitants et la communauté d'Agglomération Montluçonnaise (63 000 hab.). Le pays est également gestionnaire d'un GAL LEADER et fait l'objet d'une procédure de SCOT. L'ingénierie dont il dispose est principalement localisée au pays, dans la communauté d'agglomération et dans les échelons locaux des chambres consulaires.

- En Dordogne, la petite Communauté de Commune du canton de Domme (6 700 hab.) n'a pas à proprement parler d'ingénierie sur place (en dehors de son Secrétaire général), mais elle appartient (avec 8 autres CC) au pays du Périgord noir. Le pays, qui abrite notamment un PER et un GAL LEADER, dispose d'une équipe technique de 3,5 équivalents temps plein, mais le chef lieu du pays (Sarlat) bénéficie également d'une sous-préfecture et d'antennes de toutes les chambres consulaires.

- Dans le Jura, les deux communautés de communes concernées ne sont pas contiguës. La CC de Champagnole Porte du Haut Jura a près de 20 000 habitants, aussi elle dispose, autour de compétences étendues, d'un personnel technique conséquent (7 agents au niveau de la CC), mais orienté

essentiellement vers des tâches de gestion des équipements. La CC Arcade est constituée autour de la petite ville de Morez qui est une sous-préfecture, elle appartient au PNR du Haut Jura et dispose ainsi des ressources en ingénierie de cette structure.

- Pour la Somme, il s'agit d'un espace comportant trois communautés de communes rurales en situation périphérique de la communauté d'agglomération d'Amiens, le tout constituant une partie du « Pays du Grand Amiénois ». Il est inclus dans un SCOT. Il peut disposer naturellement de services proches, présents dans les organismes départementaux.

On notera ici que les territoires retenus pour l'étude témoignent déjà d'un certain niveau de structuration (tous sont dans des intercommunalités) à même de faciliter l'émergence d'une vision de développement.

Les entretiens conduits avec les acteurs de ces territoires ont permis de dégager trois facteurs clés - classés par ordre décroissant d'importance - pour l'émergence d'une stratégie territoriale. Ils corroborent largement les résultats de l'enquête conduite dans le cadre du lot B :

- l'existence d'un portage politique fort et consensuel. C'est bien la volonté des acteurs locaux qui s'inscrit comme la condition première de tout projet de développement. Avant la question de la capacité à faire se pose ainsi la question de la volonté d'agir ensemble ;

- les capacités d'ingénierie publique présentes au sein du territoire constituent alors le second facteur de réussite. S'il convient de ne pas négliger l'importance de ce facteur – plus amplement détaillé au point suivant -, les entretiens ont bien mis en évidence que des territoires faiblement dotés en ingénierie pouvaient, par la mobilisation de ressources externes, pallier ce handicap initial (ex : communauté de communes Haut-Jura Arcade ou du canton de Domme) ;

- la pertinence du découpage territorial, et notamment sa cohérence par rapport aux espaces vécus - bassins de vie et zones d'emploi -, apparaît comme un élément facilitateur pour l'émergence d'un projet de développement. Elle crée en effet les conditions propices à une prise de conscience de la communauté d'intérêts liant les acteurs des territoires et facilite le dépassement des intérêts particuliers. Pour autant, les acteurs ont bien précisé qu'il s'agissait là d'un élément facilitateur et non d'une condition stricte.

Aussi, la question centrale ne se pose pas tant en termes de capacité des territoires ruraux à concevoir seuls des stratégies de développement, mais davantage dans la pertinence de celles-ci par rapport aux enjeux du territoire et leur articulation avec les enjeux portés par les échelons supérieurs, régionaux et nationaux.

À titre d'exemple, les investigations auprès des acteurs locaux ont permis de mettre en évidence que certaines priorités portées par l'État peinaient à être diffusées localement : c'est le cas notamment sur la lutte contre l'habitat indigne, faiblement relayée localement alors que les enjeux sont importants et que des ressources financières existent ⁽¹⁾.

B. DISPOSENT-ILS DES RESSOURCES HUMAINES ET DES MOYENS ADÉQUATS ?

L'enquête nationale conduite sur la gouvernance locale (lot B) a relevé que les EPCI questionnés (plus de 10 000 habitants) disposaient en moyenne de 4,4 ETP ⁽²⁾, les pays 3,7 et les parcs naturels régionaux 17,8 ETP.

L'ingénierie de développement

On peut la définir comme l'ensemble de ressources humaines apportées en soutien des initiatives de développement (économique, social, environnemental) des professionnels, des acteurs associatifs et des collectivités. Cette ingénierie peut intervenir dans la définition, la conduite, le suivi et l'évaluation, la capitalisation, la communication... de stratégies et d'opérations de développement local et territorial. Son statut et ses champs d'action peuvent être très divers, aussi nous avons été amenés à distinguer :

- l'ingénierie publique : d'État ou des collectivités publiques de niveau départemental, régional et nationale ;
- l'ingénierie locale : en poste sur les territoires locaux (EPCI, pays, GAL LEADER, PNR) ;
- l'ingénierie de projet : consacrée à la conception, l'animation, le suivi... des programmes et projets de développement, c'est-à-dire hors des tâches de gestion d'équipements ;
- l'ingénierie privée, externe aux organismes concernés, présente dans des structures privées commerciales (consultants) ou associatives.

Au-delà de ces ordres de grandeurs quantitatifs relevés, les entretiens sur les territoires ont permis de souligner les différences de profils existant entre les divers échelons administratifs. Les EPCI des territoires ruraux présentent une structure de ressources humaines orientée sur les dimensions de « gestion » au sein de laquelle prédominent les fonctions supports et les gestionnaires de réseaux et d'équipements. Les pays et les parcs affichent quant à eux une structure de compétences davantage étoffée sur les fonctions stratégiques avec une prédominance des profils d'ingénieurs projets et de chargés de développement.

Aussi, on relève une dichotomie entre un niveau communal et intercommunal qui assume de manière privilégiée les fonctions de gestion et de maîtrise d'ouvrage opérationnelle (près de 2/3 des opérations analysées sur ces territoires sont sous maîtrise d'ouvrage communale ou intercommunale) et les échelons supérieurs porteurs d'une plus grande vision stratégique mais plus faiblement dotées en capacités opérationnelles. Cette logique de spécialisation fonctionnelle peut permettre de dégager des synergies lorsque les échelons

(1) Selon la DDT, on compte 14 000 logements répondants aux critères de l'habitat indigne.

(2) Équivalents temps pleins.

interviennent dans un esprit de complémentarité, elle s'avère en revanche problématique lorsque le niveau de coordination entre acteurs est sous-optimal.

De manière transversale, les entretiens de territoires ont fait ressortir que les territoires ruraux dans leur globalité présentaient certaines faiblesses en termes de ressources humaines :

L'ingénierie de connaissance du territoire : les entretiens ont permis de pointer plusieurs situations dans lesquelles les élus locaux témoignaient d'une certaine réticence – pour des motifs financiers et / ou culturels – à renforcer les fonctions d'études au sein de leur collectivité. L'insuffisance de ces fonctions peut porter préjudice à la compréhension des avantages comparatifs et des pistes de différenciation économique du territoire, et altérer par là même la pertinence des stratégies de développement élaborées localement. Dans un second temps, la qualité de montage de projets et de candidature aux appels à projets régionaux, nationaux et européens s'en retrouve réduite, restreignant *in fine* la capacité de ces territoires à accéder aux ressources financières nécessaires à leur développement.

Pour les territoires faiblement dotés en ingénierie de connaissance, la capacité à recourir à des prestataires externes (qui implique également des coûts et des délais) ou bien à d'autres structures publiques est alors essentielle. La mobilisation du PNR du Haut-Jura sur ces fonctions d'appui a ainsi été soulignée par les acteurs rencontrés (communauté de communes du Haut-Jura Arcade).

Un besoin de profils d'animateurs fortement intégrés dans les réseaux. Partant du constat d'une tendance à la complexification et des évolutions des dispositifs mobilisables, les territoires ruraux affichent une difficulté à avoir une vision précise et globale des dispositifs mobilisables et de leurs conditions d'accès, et ce d'autant que les ressources humaines à leur disposition présentent des profils opérationnels et ciblés. Celles-ci ont mis en avant l'importance des réseaux relais (par exemples consulaires) pour l'identification des potentiels de soutiens financiers.

Dans cette perspective, l'association Entreprises, territoires et développement (ETD) a ainsi récemment engagé un appel à manifestation d'intérêt auprès d'une quarantaine de territoires ruraux pour réfléchir à de nouvelles modalités d'organisation de leur ingénierie, afin de permettre de répondre aux évolutions de positionnement de l'État sur les territoires, le renforcement des exigences réglementaires, mais aussi la diversification des thématiques d'interventions sur lesquelles les territoires ruraux sont appelés à se mobiliser. Le conseil général du Jura participe à cette démarche.

La capacité d'ingénierie de projet. De manière ciblée, le montage de projets sur certains types de financements (par exemple, les programmes européens FEDER) s'avère généralement trop complexe au regard des moyens d'ingénierie de ces collectivités. De ce fait, elles doivent se tourner vers l'extérieur pour trouver les compétences nécessaires dans l'accomplissement de leurs projets.

Il convient dans cette perspective d'explorer les marges de progrès qui peuvent résider dans la mutualisation des moyens d'ingénierie à l'échelle d'un territoire plus vaste ou dans la coopération technique entre collectivités.

C. LES PROJETS DE RESTRUCTURATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ QUI SONT EN COURS PEUVENT-ILS AMÉLIORER LES CHOSES ?

L'évaluation de l'ampleur des impacts attendus de la restructuration est rendue délicate à ce jour du fait des évolutions récentes dans les modalités de mise en œuvre de la loi. D'une manière générale, les discours d'acteurs ont été nuancés, pointant à la fois les opportunités et les risques liés à ces projets en cours. Les remontées de nos terrains comme l'enquête menée au titre du Lot B soulignent qu'une large majorité des acteurs voient dans le regroupement et l'agrandissement des EPCI une nécessité, mais soulignent aussi l'importance de les concevoir dans la concertation et de les mettre en œuvre de manière progressive, en recherchant une certaine synthèse des cultures (culture de la gestion de services et équipements et culture du développement local de projets).

La recherche de l'atteinte d'une taille critique des intercommunalités permettrait de mutualiser et de renforcer les capacités d'ingénierie des structures intercommunales. Certaines voix ont de plus soutenu l'idée que cette évolution était aujourd'hui d'autant plus nécessaire, que la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'était accompagnée selon eux d'une réduction de la capacité d'appui des directions départementales des territoires (DDT) à destination des communes rurales isolées et des petites intercommunalités et que la réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle et création de la contribution territoriale économique) avait réduit leur marge de manœuvre.

À l'inverse, les risques liés à un redécoupage contraint ont été également soulignés, avec en perspective le spectre d'une diminution de la dynamique intercommunale.

« On risque de démolir ce qui marche, par des solutions qui n'ont pas l'adhésion des acteurs. » (canton de Domme)

À propos du projet de révision de la carte de l'intercommunalité en Dordogne qui envisage de fusionner la CC de Domme avec deux autres CC plus petites qui n'ont pas de projets en commun, Domme étant plutôt tourné vers Sarlat.

Recommandations relatives à la question évaluative 4 : *Les gouvernances locales sont-elles en capacité de concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement des territoires ruraux en adéquation avec les objectifs nationaux ?*

Recommandation n° 10 : Encourager les collectivités locales à renforcer et mutualiser leurs capacités d'ingénierie.

Les capacités d'ingénierie de développement présentes au sein du territoire constituent un des facteurs de réussite des stratégies de développement. Les collectivités situées au sein d'un territoire de projet dynamique de type pays ou PNR peuvent s'appuyer la capacité d'ingénierie proposée par ces outils, mais ce n'est pas le cas des autres.

Pour les territoires (communes et communautés de communes) non couverts par ce type d'outils, il semble opportun d'envisager des organisations visant à accroître et diversifier les capacités d'ingénierie. Il est proposé ici d'inciter les collectivités locales à fédérer et partager leurs compétences ainsi que leurs ressources humaines en matière d'ingénierie.

Il existe déjà sur les territoires étudiés des approches de **mutualisation des services et compétences**. À titre d'exemple la communauté de communes ARCADE Haut-Jura a mis en place une organisation entre les communes de l'EPCI visant à mutualiser certains services et/ou matériels (personnels techniques, le matériel de déneigement, l'atelier mécanique...) mais cette dernière porte principalement sur des services techniques et ne concerne pas les ressources d'ingénierie en matière de développement local.

Au-delà de la mutualisation des ressources existantes au sein des collectivités, il peut être également pertinent de **favoriser la création *ex nihilo* de services d'ingénierie et de développement local** financés en partie par les collectivités adhérentes (communautés de communes et communes adhérentes à la démarche).

Recommandation n° 11 : Renforcer la mutualisation des actions de développement économique et d'urbanisme communal, à l'échelle intercommunale.

L'objectif est de favoriser les économies d'échelle, mais aussi de mutualiser les stratégies et de gagner en cohérence territoriale. Ceci permettrait également de renforcer la visibilité et la crédibilité des acteurs ruraux dans leurs négociations avec d'autres acteurs. Cette recommandation pourrait notamment concerner :

- la mise en place de zones d'activité économique, une pratique qui s'avère être de moins en moins souhaitable à l'échelle communale, en raison de la mobilité des actifs et de l'échelle du marché du travail ;
- les PLU et cartes communales.

VI. QUELS SONT LES LEVIERS POSSIBLES DE DÉVELOPPEMENT DANS LES DIFFÉRENTS TYPES DE TERRITOIRES RURAUX ET LE RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?

Il ne s'agit pas là d'une question véritablement évaluative, mais plutôt d'une double interrogation sur la manière dont les acteurs locaux voient et orientent l'avenir de leurs territoires, et sur ce qu'ils attendent de l'État pour les accompagner dans la construction de leur futur.

A. QUELS LEVIERS POUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR ?

La formulation des perspectives d'avenir par les acteurs locaux, exprimée surtout lors de la tenue des focus groupes, recoupe assez largement les analyses de la première partie. Les acteurs locaux ont bien conscience de la force des mutations en cours dans leurs territoires, du rôle pris par le développement résidentiel, du repli des services, de la nécessité d'innover, mais ils s'interrogent aussi sur la place à donner aux activités traditionnelles, en particulier dans les secteurs de la production, de l'agriculture et de l'industrie, qu'ils sentent menacées.

1. Des interrogations sur la place et les orientations des activités productives

a) Des secteurs aux profils d'évolution différents

Plus que les autres activités productives, **l'agriculture** a marqué les identités et les spécificités de tous les territoires ruraux étudiés. Parties prenantes du développement économique et de l'aménagement de l'espace et des paysages, les acteurs du monde agricole ont du mal à anticiper leur contribution au développement rural local. Pourtant elle demeure essentielle.

Il est vrai que la « grande agriculture » (comme celle de l'Amiénois), inscrit ses stratégies dans celles d'un vaste marché, mais elle peut par la transformation sur place d'une partie de ses produits, par la vente de services, participer au développement local de l'emploi et mieux s'ancrer sur son territoire. Celle plus axée sur l'élevage (comme dans le Jura et l'Allier) implique souvent des liens plus forts avec le milieu local. Celle du Sarladais dans des structures beaucoup plus modestes, s'est déjà nettement intégrée au modèle touristique qui s'impose localement, en proposant de nombreux produits transformés de qualité, qui participent à l'image globale et à la dynamique d'accueil du territoire.

L'artisanat rural regroupe aujourd'hui de nombreux métiers dans les zones rurales au premier rang desquels les métiers du bâtiment, mais aussi de la transformation des produits locaux et de tout un ensemble de métiers au service de la population générale. Avec une contribution très variée à l'emploi (de 5 % à Morez à 17 % à Domme) on peut considérer que le travail indépendant non agricole va se maintenir à un niveau d'emploi sans doute supérieur à celui de

l'agriculture. La problématique de son renouvellement, qui se fait moins par succession familiale qu'à travers les initiatives des nouveaux arrivants, devra cependant être accompagnée.

« Dans les territoires ruraux, il y a de moins en moins d'agriculteurs. Leur capacité de recrutement est limitée. Mais il y a de plus en plus d'artisans qui emploient, forment et qualifient les populations. Il faut les soutenir. » (Allier)

L'industrie, demeure le secteur sur lequel pèsent les plus grandes incertitudes. La tendance au déclin est difficile à enrayer, surtout dans les territoires anciennement industrialisés (cf. cas de Morez). Le maintien d'un tissu industriel par le financement de l'État a accéléré le questionnement des acteurs locaux sur l'avenir de cette industrie, les dispositifs mis en place n'ayant pas impacté en profondeur la tendance globale à la désindustrialisation. L'industrie rurale - dès lors qu'elle bénéficie d'avantages comparatifs complémentaires tels que des infrastructures de transport de qualité ou la présence d'un marché de proximité - participe au maintien d'une vitalité économique des territoires ruraux. Les collectivités locales cherchent d'ailleurs à accompagner cette mutation, à travers certains PER (la céramique à Morez), ou l'implantation de nouvelles zones d'activités pour des entreprises mettant en valeur les productions locales (Domme).

De même, **le tourisme** est bien identifié comme un axe de développement, d'autant plus important qu'il est actuellement inférieur à son potentiel. Mais pour être le support d'un véritable développement économique (celui d'un tourisme fortement créateur de ressources et d'emploi), il doit reposer sur des investissements spécifiques. Ceci implique aussi une meilleure prise en compte des phénomènes de saisonnalité dans l'organisation, la gestion et l'octroi des ressources publiques, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

« Il ne faut pas éluder les effets pervers du développement touristique : saisonnalité très forte des activités commerciales, trafic routier accru, gestion des déchets, emplois précaires, pression foncière... autant de données mal prises en compte par l'État. » (Dordogne)

b) Des dynamiques d'innovation partout à l'œuvre

Le caractère innovant et dynamique des quatre territoires étudiés transparaît cependant dans tous les secteurs :

- l'agriculture avec les AMAP (associations pour le maintien d'une agriculture paysanne), la modernisation des coopératives, les circuits courts, les productions biologiques et intégrées, la création de nouveaux produits (le chai de Domme par exemple),

- le secondaire avec les zones d'activités et villages d'entreprises (Domme), l'artisanat, l'économie du développement durable et les produits innovants (céramique de Morez),

- le tertiaire (service à la personne, économie touristique).

Les dispositifs d'État en faveur de l'aménagement du territoire accompagnent généralement ces dynamiques pour permettre aux territoires ruraux de maîtriser leur évolution et de favoriser leur développement.

2. L'économie résidentielle une dynamique structurante aux enjeux multiples

Subies, voulues ou espérées, les dynamiques résidentielles sont partout présentes dans les stratégies de développement des acteurs ruraux rencontrés. Chacun a compris que le mouvement des naissances et des décès ne pouvait plus assurer la pérennité du peuplement rural et que, pour se développer, il fallait en conséquence attirer de nouvelles populations et de nouvelles activités sur les territoires. Constitutive de l'attractivité territoriale, la promotion et la pérennisation de l'économie résidentielle est conditionnée plusieurs éléments, qui relèvent pour partie de l'action de l'État.

a) La politique de l'habitat

La première nécessité est de disposer d'un parc de logement diversifié, propre à répondre à une variété de demandes : logements locatifs, logements en propriété pour différents types de publics ou habitats sociaux. L'économie résidentielle se doit d'anticiper les besoins immobiliers des populations à venir.

À l'échelle nationale, la construction de logements en milieu rural a, dans un premier temps, été favorisée par certains dispositifs d'aides (loi Sellier entre autres), notamment en ZRR. Ils tendent à se réduire où se replient vers d'autres zones prioritaires (Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur).

Ce mouvement est amplifié par la concentration d'avantages financiers pour les bailleurs sociaux et privés dans les zones urbaines. Dès lors, les projets de construction de logements sur les territoires ruraux représentent, pour les bailleurs sociaux, un risque locatif élevé, avec un retour sur investissement inférieur à celui des projets situés en zone urbaine. De 2000 à 2005, 60 % des logements locatifs aidés financés dans le Grand Amiénois ont été réalisés dans la ville centre. Investir dans une agglomération offre aux bailleurs sociaux une meilleure sécurisation de l'investissement. Par conséquent, les communes rurales ont renforcé leur attractivité auprès des bailleurs sociaux par le développement de leviers non-financiers tels que la formulation de baux emphytéotiques ou la viabilisation de terrains constructibles.

Dans la communauté de communes de Conty, pourtant frontalière d'Amiens Métropole, la commune de Bacouel-sur-Seine a pris en charge l'achat de terrains

constructibles pour un coût total de 110 000 euros soit un coût par logement de 25 000 euros, témoignant de la complexité de rentabiliser par des économies d'échelle la construction de logement de petites unités.

Les critères de financements des dispositifs d'État, telles les OPAH-RR manquent de pertinence selon le lieu de leurs applications. Dans le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher, le bâti locatif privé et social sont tous deux très anciens et la différence du prix des loyers est faible. Les faibles coûts du logement ont favorisé la culture de l'habitat en maison individuelle plutôt que dans des appartements de petite surface. C'est pourquoi les logements sociaux restent peu attractifs auprès des populations défavorisées qui privilégient finalement les logements privés.

« *Les bailleurs sociaux ne sont pas incités à venir sur notre territoire rural. Alors nous devons prendre en charge une part des coûts d'investissement.* » (avis partagé par l'ensemble des territoires consultés)

« *Il y a une multiplicité des organismes HLM : ceux des villes s'additionnent à ceux des conseils généraux. Tout cela manque de clarté et doit engendrer des doublons et des incompréhensions.* » (expression partagée par de nombreux acteurs des territoires consultés)

b) Le maintien de l'accès aux services

Pour pérenniser les nouvelles populations et tirer pleinement partie de l'attractivité résidentielle, il faut maintenir ou créer sur place les services essentiels qui leur sont nécessaires, dans les domaines de l'éducation, la santé, la sécurité et les besoins sociaux sportifs et culturels. C'est là une demande constante des populations, qu'il faut parfois réguler car les capacités des collectivités rurales ne sont pas celles des collectivités urbaines.

De par son caractère sensible, l'égalité d'accès aux soins est un sujet particulièrement cristallisateur des attentes des habitants et acteurs des territoires, dans les espaces ruraux isolés comme dans ceux des périphéries urbaines. Ainsi, la Somme appartient aux départements bénéficiant d'un accès aux soins de qualité grâce au développement du CHU de l'agglomération d'Amiens, mais néanmoins de fortes inégalités demeurent au cœur des zones rurales. À l'inverse, dans le pays de la vallée de Montluçon et du Cher, les espaces ruraux parviennent à garantir la proximité des services de santé à la population (création de maison de santé à Huriel et d'un cabinet médical à Marcillat-en-Combraille, projet médical en cours à Montmarault), mais le CHU de la zone urbaine de Montluçon restreint l'accès aux services de médecines spécialisées. La répartition des financements entre les projets ruraux et ceux de l'agglomération est toujours l'objet de contentieux locaux. L'EPHAD de Domme montre cependant que dans une petite localité, on peut rendre très efficace une structure qui mutualise différents besoins sanitaires et sociaux, et recrute des personnels qualifiés spécialistes à travers des activités d'expérimentation et de recherche.

« Les services à la personne sont l'avenir des territoires ruraux. On ne mesure jamais assez leur capacité d'attractivité économique. Ils permettent aussi d'accueillir sur le long terme des populations diverses. Les déplacements à domicile coûtent pourtant très chers : les effets de l'augmentation du prix de l'essence nous posent de grands problèmes. » (Allier)

c) Des infrastructures de communication non pénalisantes

Pour avoir les mêmes chances de développement que les villes, les territoires ruraux doivent être reliés aux grands réseaux de transport et bénéficier des infrastructures de communications électroniques de qualité. Or ces projets sont avant tout conçus pour relier les grands pôles urbains et couvrir des zones à fort retour sur investissement. Les collectivités rurales des territoires enquêtés en sont bien conscientes et se battent pour conserver ou obtenir les accès à ses infrastructures et développer leur attractivité et leurs projets économiques.

C'est l'une des raisons pour lesquelles parmi les territoires étudiés, des projets structurants sont développés sur les territoires ruraux en phase de déclin relatif. En Auvergne, où le pourcentage d'inclinaison des routes limite la circulation de poids lourds : le pays de la Vallée de Montluçon et du Cher compte sur les projets routiers (élargissement des voies de la Route Centre Europe Atlantique - RCEA) et ferroviaire (TGV Paris Orléans Clermont-Ferrand Lyon – POCL « Grande Auvergne ») pour améliorer l'accès du territoire, la sécurité de la population et le maintien des services d'État. En Périgord, où la desserte ferroviaire laissait beaucoup à désirer (vitesse des trains limitée à 50 km/h, segment de ligne pour Sarlat en impasse), un plan de rénovation est en cours avec mise en place de rails soudés qui autoriseront des vitesses de 90 km/h et rénovation des gares.

Les prérogatives de l'État portant sur le financement de ces projets demeurent importantes et nécessaires.

« Le besoin de transport en commun est très attendu sur le territoire rural. Mais les transports à la demande (TAD) ne fonctionnent pas car ce n'est pas pratique, les trajets ne sont jamais directs et cela prend donc beaucoup de temps. La fréquence des transports en commun n'est pas satisfaisante. La population vieillissante est pourtant moins à même de conduire. » (Somme)

Les zones rurales doivent aussi être des lieux d'expérimentation de nouveaux services en matière de transport local par des projets de covoiturage et transport à la demande.

3. Une meilleure articulation aux systèmes urbains

Personne au plan local n'envisage l'avenir des zones rurales sans prendre en compte l'existence des villes, dans les périphéries métropolitaines (Amiens) comme autour des villes moyennes (Montluçon) et dans les territoires plus isolés (la petite ville de Sarlat pour Domme et Cénac).

Dans les périphéries des grandes villes, la localisation de l'activité économique et les déplacements domicile – travail sont une composante essentielle des échanges entre zones urbaines et zones rurales et structurent l'organisation du territoire. À l'échelle du pays du Grand Amiénois par exemple 35 % des emplois salariés privés sont concentrés dans les zones d'activités et 30 000 actifs convergent quotidiennement vers l'agglomération centrale. Mais le partage de la croissance économique se fait mal, l'essentiel des projets d'extension et de création d'entreprises se localise à proximité des rocade et des axes autoroutiers. En 2006, Amiens Métropole comptait 11 740 emplois de plus qu'en 1999 alors que sa population stagnait quasiment (+ 486 habitants), à l'inverse, les 11 communautés de communes ont connu une croissance du nombre d'emplois moindre que celle de leur population (+ 1 759 emplois contre + 3 990 habitants).

Ainsi, la déconcentration des fonctions urbaines se fait de manière inégale entre zones centrales et périphéries rurales : aux villes les activités productives et l'emploi, aux zones rurales le résidentiel et les loisirs. Un modèle plus équilibré est sans doute possible.

« En matière d'accès au financement de l'État, les ruraux se sentent défavorisés comparés aux zones urbaines proches. Si cette approche est pertinente stratégiquement, l'urgence se trouve ici. » (Somme)

À défaut d'une ruralité périurbaine soutenue par l'attractivité d'une métropole, les espaces ruraux peuvent bénéficier de la dynamique et des équipements de pôle urbains secondaires comme Montluçon, Moulins et Vichy dans l'Allier ou même autour de villes plus petites comme Champagnole ou Sarlat. Les petites villes jouent un rôle très important dans l'animation des territoires, pour la permanence des certains services qui ne peuvent pas être en secteur diffus, comme pôles d'emploi (notamment féminins) ou comme lieux d'animation culturelle. Leur recul est toujours un mauvais signe pour les territoires ruraux environnant.

B. QUEL RÔLE ATTENDU DE L'ÉTAT ?

Pour les acteurs des territoires ruraux, l'État reste identifié comme étant le principal levier de développement en matière d'aménagement du territoire. S'agissant des territoires ruraux, les départements prennent toutefois une place de plus en plus grande.

1. Les attentes des acteurs locaux

Avec sans doute quelques réserves, on peut dire que pour les acteurs ruraux du terrain (élus locaux, professionnels, acteurs sociaux, porteurs de projets,...), **ce n'est pas prioritairement un rôle de financeur qui est attendu de l'État**. Les porteurs de projets (notamment privés) ont d'ailleurs du mal à s'y

retrouver dans tous les cofinancements publics octroyés et en définitive peu leur importe la provenance des aides financières qu'ils obtiennent.

Un certain nombre de perceptions partagées ont émergé des entretiens. Il est attendu de l'État un rôle :

- **d'incitation et d'accompagnement** des acteurs dans leurs démarches de projet ; il existe à ce propos une appréhension forte au sujet du maintien des ressources et des services de l'État mis à disposition des espaces ruraux ;

- **d'arbitrage et de médiation**. Au-delà des attentes formulées sur ses compétences, l'État est apprécié par les acteurs locaux pour sa capacité à assurer le rôle de médiation sur les territoires ruraux. L'intermédiation des services préfectoraux dans les échanges non hiérarchisés d'acteurs publics, consulaires et privés est particulièrement appréciée ;

- **de régulation** pour assurer un partage équitable des ressources, entre les espaces ruraux et les villes, ainsi qu'au bénéfice des zones les plus en difficulté ;

- **d'anticipation et expérimentation**, comme il l'a déjà fait à travers les pôles d'excellence rurale, en donnant un droit à l'erreur.

2. Les relations État - territoires ruraux

Du côté des territoires, l'État demeure souvent quelque chose de vague dont la représentation immédiate passe par la présence des fonctionnaires sur le terrain (l'école, la gendarmerie, La Poste...), une image qui aujourd'hui est assimilée à un certain effacement.

Pour des raisons sans doute culturelles, les territoires ruraux font toujours l'objet d'une grande attention dans les stratégies de l'État. Pour autant l'État semble mal communiquer sur les dispositifs qu'il met en place au bénéfice des collectivités rurales et des acteurs locaux. En témoigne la multiplication des sites d'information Internet, le caractère aléatoire de leur mise à jour, la faiblesse de ses représentations locales.

L'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT), instaurée par la loi dite « MURCEF » du 11 décembre 2001, est faiblement connue et mobilisée sur les territoires ruraux, alors que son objectif est de proposer un appui technique dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat, sous la forme de conseil et d'assistance, aux communes ou groupements de communes qui sont déclarés éligibles, soit les collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants et leurs groupements ne disposant pas de service technique adéquat.

L'État peine à mobiliser les acteurs des territoires, y compris les bénéficiaires potentiels de ses dispositifs, dès lors qu'il s'agit de dispositifs complexes, dont les règles sont changeantes ou qui imposent des contraintes de

gestion et de résultat. Ce manque de connaissance, est compensé partiellement par l'effort d'information des chambres consulaires, mais ne permet pas de mobiliser en masse les catégories socioprofessionnelles concernées.

D'où la nécessité de développer, selon les publics cibles, différents outils d'informations de l'État.

« Le monde agricole a intérêt à travailler avec les élus, qui travaillent pour le citoyen. Les intérêts sont communs puisque le citoyen est aussi consommateur de produits agricoles ? » (Somme)

Recommandations relatives à la question évaluative 5 : *Quels sont les leviers possibles de développement dans les différents types de territoires ruraux et le rôle attendu de l'État ?*

Recommandation n° 12 : Mieux promouvoir localement la contribution de l'agriculture et de la forêt au rayonnement et au développement économique de la France et parallèlement mieux identifier les filières – clés pour le développement territorial local.

L'agriculture est au premier chef une activité rurale, aussi, le développement agricole, agroalimentaire et forestier fait-il partie intégrante du développement rural. Il a souvent forgé l'identité des territoires ruraux et y joue un rôle économique majeur sur l'ensemble des territoires étudiés. De plus ces secteurs deviennent stratégiques pour nos exportations. D'un autre côté, l'agriculture doit aussi reconstruire le lien territorial et social qu'elle a un peu perdu, avec la PAC et dans ses logiques de filières, pour participer pleinement aux dynamiques de la nouvelle société rurale qui se construit aujourd'hui.

Certains modèles agricoles ont révélé la qualité de leurs performances économiques et leur capacité à s'ancrer sur les territoires. C'est le cas des productions alimentaires transformées sur place (cf. pôles champenois et picard) ou commercialisées par circuits courts. C'est aussi celui des productions spécialisées locales (foie gras, noix, vin... dans le Périgord) et de l'agriculture des services. Le soutien à ces secteurs doit être renforcé dans le cadre de la nouvelle PAC.

Recommandation n° 13 : Maintenir un nombre suffisant de services publics et au public pour sécuriser le développement économique local.

La présence des services publics et au public sur les territoires ruraux est un outil indispensable pour maintenir à long terme les populations et les activités économiques. À l'issue des entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, il est notable qu'une attention particulière est portée par les acteurs des territoires ruraux aux infrastructures de transport régionales et nationales, à l'accès aux réseaux internet du haut débit, à des services sanitaires de qualité et aux outils de soutien au développement économique.

Les efforts d'innovation et d'expérimentation en matière de services aux publics dans les espaces de faible densité doivent être amplifiés. Les services publics doivent en effet maintenir l'équilibre entre une efficacité financière optimisée et le maintien d'un nombre suffisant de services de proximité.

Dans un contexte budgétaire contraint, il semble pertinent de la part de l'État de réfléchir à la nature de ses actions en matière d'aménagement territorial en milieu rural. Il semble utile que l'État s'engage à soutenir de façon appuyée les priorités nationales pré-identifiées et en parallèle, poursuive la délégation de gestion engagée depuis de nombreuses années consistant à transmettre aux acteurs qui bénéficient de l'expertise locale des outils de soutien au développement rural.

Recommandation n° 14 : Maintenir une dynamique de développement dans les petites villes.

De nombreux exemples témoignent du potentiel de développement des zones rurales dès lors qu'elles bénéficient de l'attractivité économique de pôles urbains proches. Or, beaucoup de ces zones sont structurellement fragiles, parce qu'elles se sont modernisées moins vite que les grandes, parce qu'elles ont perdu leurs fonctions traditionnelles (administratives, militaires, de marché agricole...) ou qu'elles sont court-circuitées dans les nouveaux modes de vie fondés sur la mobilité. Une fragilité qui est accentuée lorsque ce sont des villes mono-industrielles.

Deux domaines au moins sont prioritaires dans le soutien qu'elles pourraient recevoir : les projets renforçant leur position dans les infrastructures de transport, la réhabilitation des centres urbains de ces petites villes dans une logique de développement de l'habitat social ou de sauvegarde patrimoniale.

Cela permettrait d'améliorer le développement économique des zones rurales, et également de répondre à une incertitude des acteurs ruraux sur la pertinence du soutien appuyé des dispositifs d'État aux pôles urbains des territoires ruraux.

Recommandation n° 15 : Mieux prendre en compte les phénomènes de saisonnalité.

Les constats relatifs à cette recommandation ont été faits sur le canton de Domme qui bénéficie d'une forte fréquentation saisonnière. Il en ressort que la législation actuelle est mal adaptée pour répondre aux besoins des petites communes qui connaissent un fort afflux de visiteurs sans nécessairement disposer de capacités d'hébergement. Domme compte 1 000 habitants et reçoit annuellement de l'ordre d'un million de visiteurs. Cet afflux saisonnier entraîne pour la commune de nombreuses charges de voirie, de gestion du stationnement, de sécurité, d'élimination des déchets, d'entretien du patrimoine public, d'information et d'animation..., sans que les ressources correspondantes puissent être perçues. Contrairement aux villes touristiques importantes, dans lesquelles les apports saisonniers sont en partie compensés par les départs en vacances des locaux, les petites communes ne peuvent souvent pas faire face aux charges liées à ces apports.

Les communes touristiques peuvent en effet mobiliser :

- une taxe de séjour, qui est sans effet en l'absence de structures d'hébergement ;
- un abondement de la dotation forfaitaire des communes (ancienne dotation touristique) très limité, réservé à certaines communes et gelé dans le temps ;
- des ressources des taxes sur les entreprises locales (Contribution économique territoriale) qui vivent du tourisme, mais qui n'ont généralement pas leur siège sur la commune et qui déclarent une activité ambulante ou saisonnière génératrice d'exonérations.

Recommandation n° 16 : Afficher plus clairement l'apport spécifique de l'État.

Les ruraux sont aujourd'hui face à une multitude d'opérateurs qui interviennent dans l'aménagement et le développement de leur territoire. Dans ce panorama, l'État, dont les moyens financiers diminuent, doit afficher plus clairement les missions qu'il entend préserver.

L'État ne peut pas tout faire sur et pour les territoires ruraux, même au nom d'une certaine solidarité. Ses interventions pourraient être par exemple limitées :

- à certains territoires ruraux (ceux de plus faible densité par exemple),
- aux thématiques porteuses d'innovation et de changement,
- à la mise en cohérence des stratégies,
- ou aux contrôles,

Elles doivent par ailleurs s'inscrire dans une logique de partage des missions respectives de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT - ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE	114
ANNEXE N° 2 : COMPARAISON DES DYNAMIQUES RÉCENTES DES QUATRE TERRITOIRES.....	121
ANNEXE N° 3 : FICHES TECHNIQUES PAR TERRITOIRE	123
A. TERRITOIRES DU HAUT JURA (JURA)	123
1. Présentation du territoire	123
<i>a) Les caractéristiques démographiques</i>	<i>123</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques.....</i>	<i>123</i>
2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du Haut-Jura	125
3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires (2005-2010)	126
4. Liste des personnes rencontrées.....	127
B. TERRITOIRE DU CANTON DE DOMME (DORDOGNE).....	128
1. Présentation du territoire	128
<i>a) Les caractéristiques démographiques</i>	<i>128</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques.....</i>	<i>128</i>
2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs.....	129
3. Les principaux projets réalisés ou en cours sur le territoire	130
4. Liste des personnes rencontrées.....	132
C. TERRITOIRES DU PAYS DE LA VALLÉE DE MONTLUÇON ET DU CHER (ALLIER).....	133
1. Présentation du territoire	133
<i>a) Les caractéristiques démographiques</i>	<i>133</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques.....</i>	<i>133</i>
2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du pays de la vallée de Montluçon et du Cher	135
3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires	135
4. Liste des personnes rencontrées.....	137
D. TERRITOIRES DU GRAND SUD-OUEST AMIÉNOIS (SOMME)	138
1. Présentation du territoire	138
<i>a) Les caractéristiques démographiques</i>	<i>138</i>
<i>b) Les caractéristiques économiques.....</i>	<i>138</i>

2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du grand sud-ouest amiénois	139
3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires	140
4. Liste des personnes rencontrées.....	141
ANNEXE N° 4 : BIBLIOGRAPHIE.....	142
ANNEXE N° 5 : TRAME D'ENTRETIEN « ACTEURS ».....	143

ANNEXE N° 1 : BILAN QUANTITATIF DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT – ANALYSE DES DONNÉES SUIVIES DANS LA BASE PRESAGE

Nota : Il n'a pas été possible sur les 4 terrains de mobiliser des informations fiables et comparables relatives aux investissements de l'État, nous avons donc recherché ce qui était mobilisable dans les bases de données centralisées.

La base PRESAGE, gérée par l'Agence de services et de paiements (ASP), suit les informations financières de plusieurs dispositifs ou programmes depuis leur programmation jusqu'à leur clôture : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), contrats de projet État-régions (CPER), contrat de projets interrégional Plan Rhône (CPIER), Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), mission budgétaire « Politique des territoires » et pôles d'excellence rurale (PER). Elle est exhaustive sur ces champs, et renseignée presque en temps réel. Seules ont été retenues les opérations comportant pour partie des fonds d'État.

Les données gérées par PRESAGE ne comprennent pas tous les soutiens aux territoires ruraux, ainsi ceux de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ou du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

Des interventions qui varient selon les territoires d'études

En moyenne, l'analyse des données PRÉSAGE permet de quantifier une intervention de l'État d'environ 50 euros par habitant sur la période 2007-2011(partiel) et pour les territoires échantillonnés.

On distingue néanmoins des différences importantes selon les territoires avec des cofinancements pouvant varier de 6 euros/hab. pour la CC du canton de Domme, où 2 opérations seulement sont enregistrées et 152 euros/hab. pour la CC Arcade.

Les différences peuvent en partie s'expliquer par les calendriers des opérations propres à chaque territoire, mais aussi par la capacité des territoires à mobiliser les financements existants : ainsi, le territoire Arcade qui compte le taux de financement le plus important dispose d'outils d'interventions comme le parc naturel ou le pays du Haut-Jura sur lesquels il peut s'appuyer pour monter et animer des projets. La capacité d'ingénierie publique n'est pas homogène dans tous les territoires.

MOBILISATION DES COFINANCEMENTS DE L'ÉTAT SUR LES TERRITOIRES

Programmes	Pays de la Vallée de Montluçon et du Cher (Allier)		CC du canton de Domme (Dordogne)		CC de Champagne (Jura)			CC du Haut Jura Arcade (Jura)			Grand sud-ouest Amiénois (Somme)				
	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)	Nombre actions	Cofinancement État	Montant par habitant (€)
ADEME	23	132 403	1,2	1	5 317	0,8									
CPER	1	70 000	0,7	1	36 500	5,5				9	223 412	24,6	23	726 509	19,7
CPIER										2	11 741	1,3			
FEDER	4	1 886 190	17,6				1	39 210	2,0	4	706 647	77,8	1	42 505	1,1
FSE	6	212 082	2,0							2	11 931	1,3	6	486 646	13,2
MPDT	21	2 966 507	27,7				3	111 044	5,7	7	337 611	37,2			
PER	2	550 000	5,1							6	94 895	10,4			
Total général	57	5 817 182	54,4	2	41 817	6,3	4	150 254	7,7	30	1 386 237	152,6	30	1 255 660	34,0

Source : données Présage – ASP (septembre 2011)

Programmes	Ensemble		
	Nombre actions	Cofinancement État	%
ADEME	24	137 720	1,6%
CPER	34	1 056 421	12,2%
CPIER	2	11 741	0,1%
FEDER	10	2 674 552	30,9%
FSE	14	710 659	8,2%
MPDT	31	3 415 162	39,5%
PER	8	644 895	7,5%
Total général	123	8 651 150	100,0%

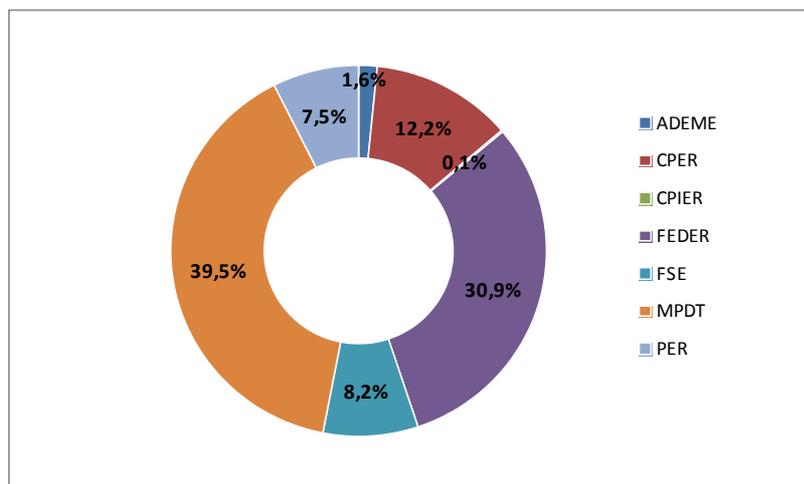
Plus de 70 % des soutiens d'État portent sur la mission budgétaire « Politique des territoires » et les cofinancements FEDER

L'intervention de l'État en direction des territoires d'étude se caractérise principalement par :

- des financements attribués au titre de la mission « Politique des territoires ⁽¹⁾ » qui concentre plus de 39 % des montants,
- le cofinancement des projets émergeant au FEDER (31 %).

VENTILATION DES COFINANCEMENTS ÉTAT PAR TYPE D'INTERVENTIONS SUR LES TERRITOIRES ÉCHANTILLONNÉS

(en %)



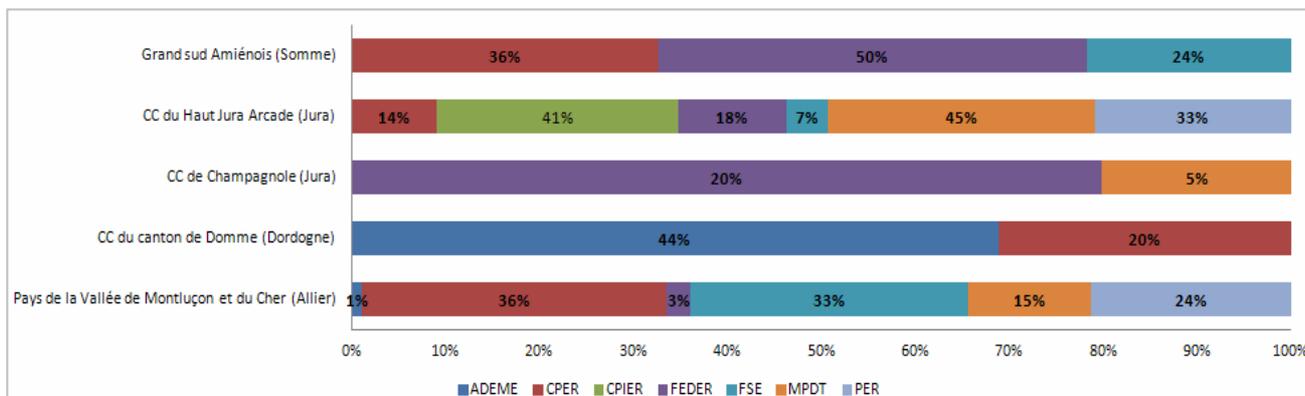
Source : données Présage ASP (septembre 2011)

La ventilation de ces cofinancements de l'État par territoires laisse apparaître certaines divergences dans le poids des programmes mobilisés (cf. graphique suivant)

(1) Cette mission est articulée autour de 2 programmes : « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État ».

POIDS DES COFINANCEMENTS ÉTAT DANS LE COÛT TOTAL DES OPÉRATIONS FINANÇÉES PAR PROGRAMME

(en %)



Source : données Présage – ASP (septembre 2011)

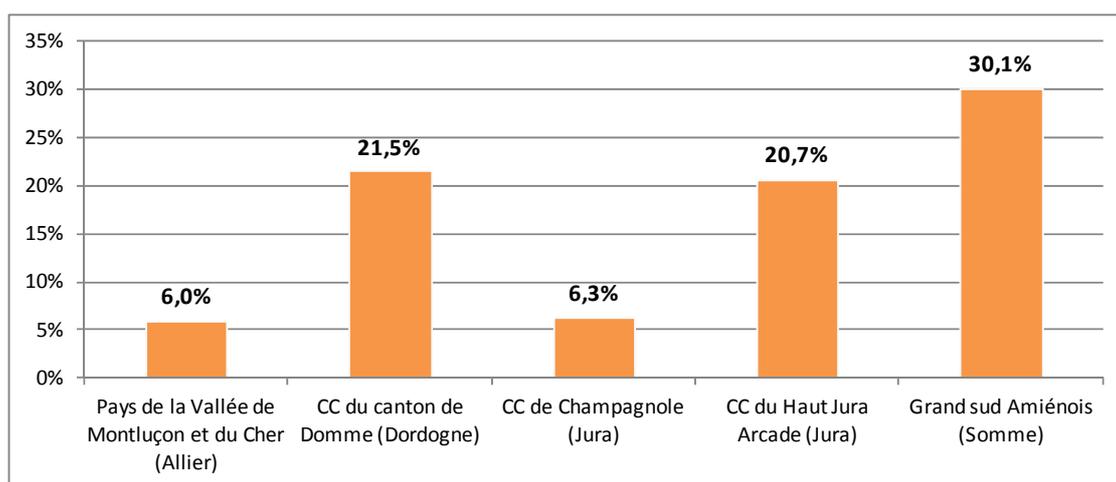
Un taux d'intervention État d'environ 8 % mais qui met en évidence des différences notoires selon les territoires

En moyenne, la part des cofinancements État dans les plans de financement des projets est d'environ 8 %, mais cette dernière peut varier selon les territoires. Elle demeure :

- inférieure à la moyenne des territoires d'études pour le Pays de la Vallée de Montluçon et la CC de Champagnole,
- supérieure à 20 % pour les autres territoires.

POIDS DES COFINANCEMENTS ÉTAT DANS LE COÛT TOTAL DES OPÉRATIONS FINANÇÉES

(en %)



Source : données Présage – ASP (septembre 2011)

Des soutiens majoritairement ciblés en direction des structures publiques

Près de 72 % des financements d'État ont bénéficié à des structures publiques, contre 28 % à destination des structures privées.

Parmi les financements ayant bénéficié à des structures publiques, les communautés de communes et la communauté d'agglomération montluçonnaise ont concentré près de 54 % des montants de l'État, les syndicats intercommunaux 12 % et les offices publics de l'habitat (OPH) 11 %.

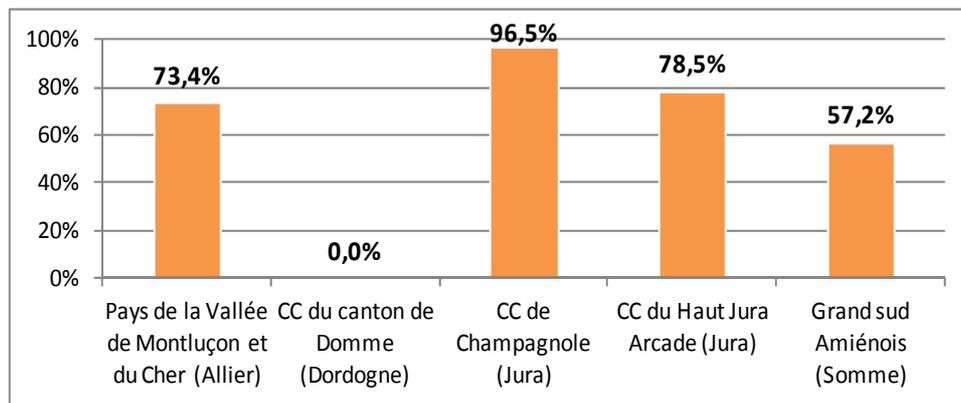
Les entreprises (1) ont perçu 59 % des financements de l'État ayant bénéficié à des structures privées et les associations 35 %.

La part des cofinancements État ayant bénéficié à des structures publiques varie tout de même d'un territoire à l'autre :

- elle est nulle pour la communauté de communes du canton de Domme (2),
- atteint un niveau intermédiaire (3) pour le Grand sud-ouest Amiénois (57 %),
- et s'élève à des taux oscillant entre 73 et 96 % pour les trois autres territoires.

VENTILATION DES COFINANCEMENTS ÉTAT À DESTINATION DES STRUCTURES PUBLIQUES

(en %)



Source : données Présage — ASP (septembre 2011)

Les principaux domaines d'interventions (thématiques)

En moyenne sur les cinq territoires, les cofinancements État se sont orientés à près de 50 % dans les domaines de l'économie et du tourisme.

Les interventions de l'État ont été au contraire moins mobilisées dans les domaines de « l'enseignement » (7 % des cofinancements), de « l'environnement » (6 %) et des « technologies de l'information et de la communication » (3 %).

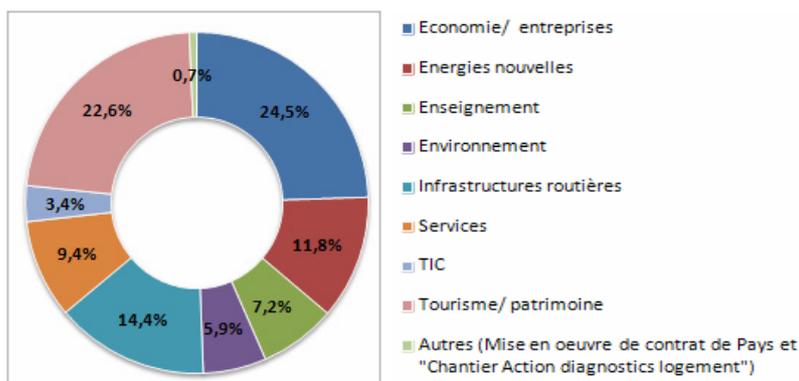
En revanche, en nombre d'opérations soutenues, ce sont les thématiques des « énergies nouvelles », de « l'économie-entreprises » et de « l'environnement » qui présentent les plus fortes proportions.

(1) Les entreprises rassemblent des personnalités morales de droit privé (SA, SARL...) et des personnes physiques.

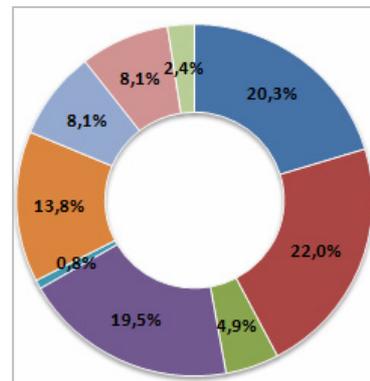
(2) Rappel : seules deux opérations ont été enregistrées pour le canton de Domme dans la base Présage.

(3) L'action menée par l'association pour la promotion, la formation et l'emploi sur la commune de Liomer relative au « projet expérimental école de la 2^e chance 2011 – 2013 » (s'élevant à 418 000 euros) renforce fortement le poids du secteur privé.

Ventilation du montant des cofinancements
État par domaines (%)



Ventilation du nombre d'opérations
soutenues par domaines (%)



Source : données Présage — ASP (septembre 2011)

Toutefois, les cinq territoires présentent des profils contrastés quant aux thématiques d'intervention ciblées par les financements de l'État :

- les cofinancements de l'État sur le périmètre du Grand sud-ouest Amiénois se sont principalement répartis entre les thématiques liées à l'environnement ⁽¹⁾ (40 %), l'enseignement (36 %) et les services ⁽²⁾ (23 %) ;

- la CC du Haut-Jura Arcade présente une multiplicité de thématiques sur lesquels l'État est intervenu en cofinancement. Les énergies nouvelles ⁽³⁾ restent tout de même la catégorie ayant mobilisé la plus forte part des cofinancements État (47 %). En revanche, les services ⁽⁴⁾ et les TIC ⁽⁵⁾ ont concentré un grand nombre d'actions ;

- le tourisme et l'économie apparaissent comme étant les thématiques prépondérantes pour la CC de Champagneole (respectivement 52 % et 44 % des financements de l'État) ;

- l'aide à l'économie et aux entreprises a mobilisé 87 % des cofinancements de l'État sur la CC du canton de Domme ;

- enfin, les domaines du tourisme, de l'économie et des infrastructures routières ⁽⁶⁾ ont concentré plus de 80 % des financements de l'État pour le pays de la Vallée de Montluçon. Néanmoins, le plus grand nombre d'opérations a été mené dans la thématique « énergies nouvelles ».

(1) Les actions menées dans le cadre du CPER axe n° 7 « Plan Somme et Plan Oise Aisne » ont concentré plus de 500 000 euros de cofinancements État.

(2) Deux bénéficiaires ont concentré 287 000 euros des cofinancements État : la maison de santé de Poix de Picardie et une association (agissant dans le domaine du social).

(3) Près de 650 000 euros de cofinancements État ont bénéficié à l'OPH du Jura dans le cadre de « Réhabilitation et recherche d'économies d'énergie pour des logements ».

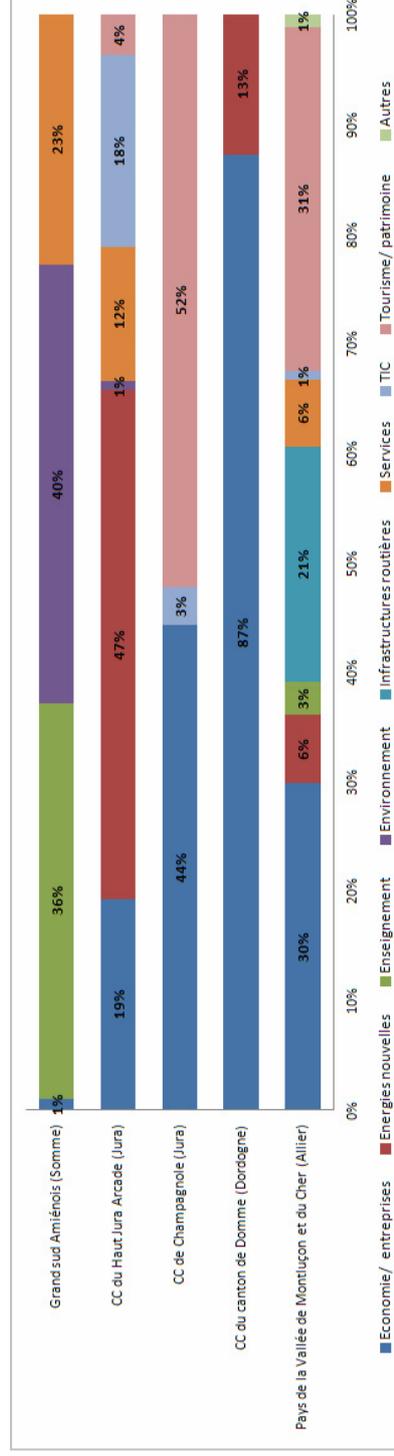
(4) 8 opérations au total dont 5 opérations qui ont concerné le relais de services publics sur la commune de Morez.

(5) 8 opérations au total dont 5 qui ont concerné la « numération des collections du musée de la lunette » sur la commune de Morez.

(6) Cette thématique ne contient qu'une opération : « Aménagement du centre routier et logistique de La Loue à St Victor » menée par la Communauté de l'agglomération montluçonnaise.

VENTILATION DES COFINANCEMENTS ÉTAT PAR DOMAINES ET PAR TERRITOIRES

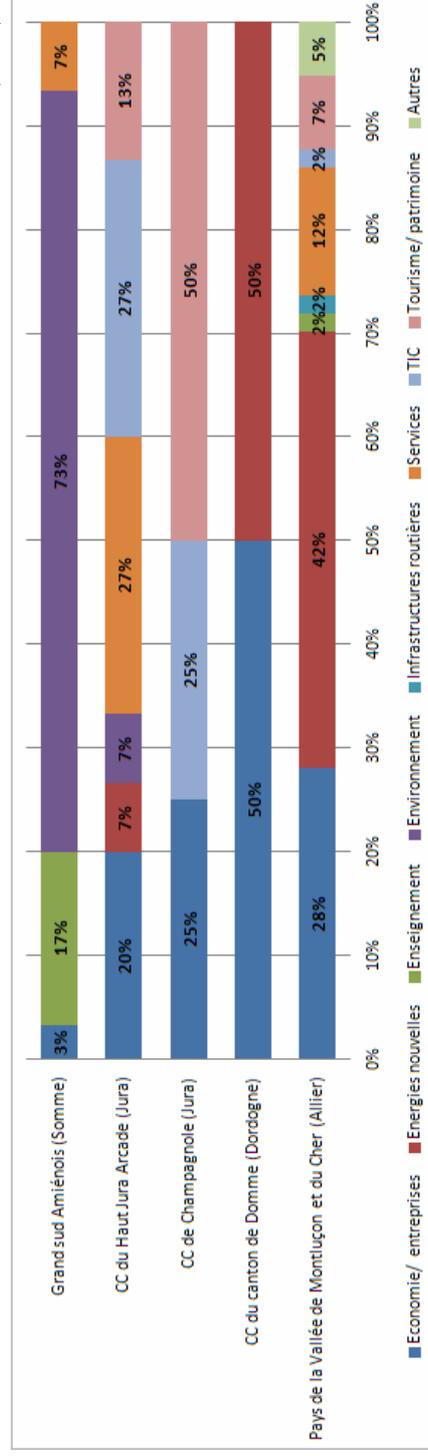
(en %)



Source : données PRÉSAGE – ASP (septembre 2011)

VENTILATION DU NOMBRE D'OPÉRATIONS SOUTENUES PAR DOMAINES ET PAR TERRITOIRES

(en %)



Source : données PRÉSAGE – ASP (septembre 2011)

ANNEXE N° 2 : COMPARAISON DES DYNAMIQUES RÉCENTES DES QUATRE TERRITOIRES

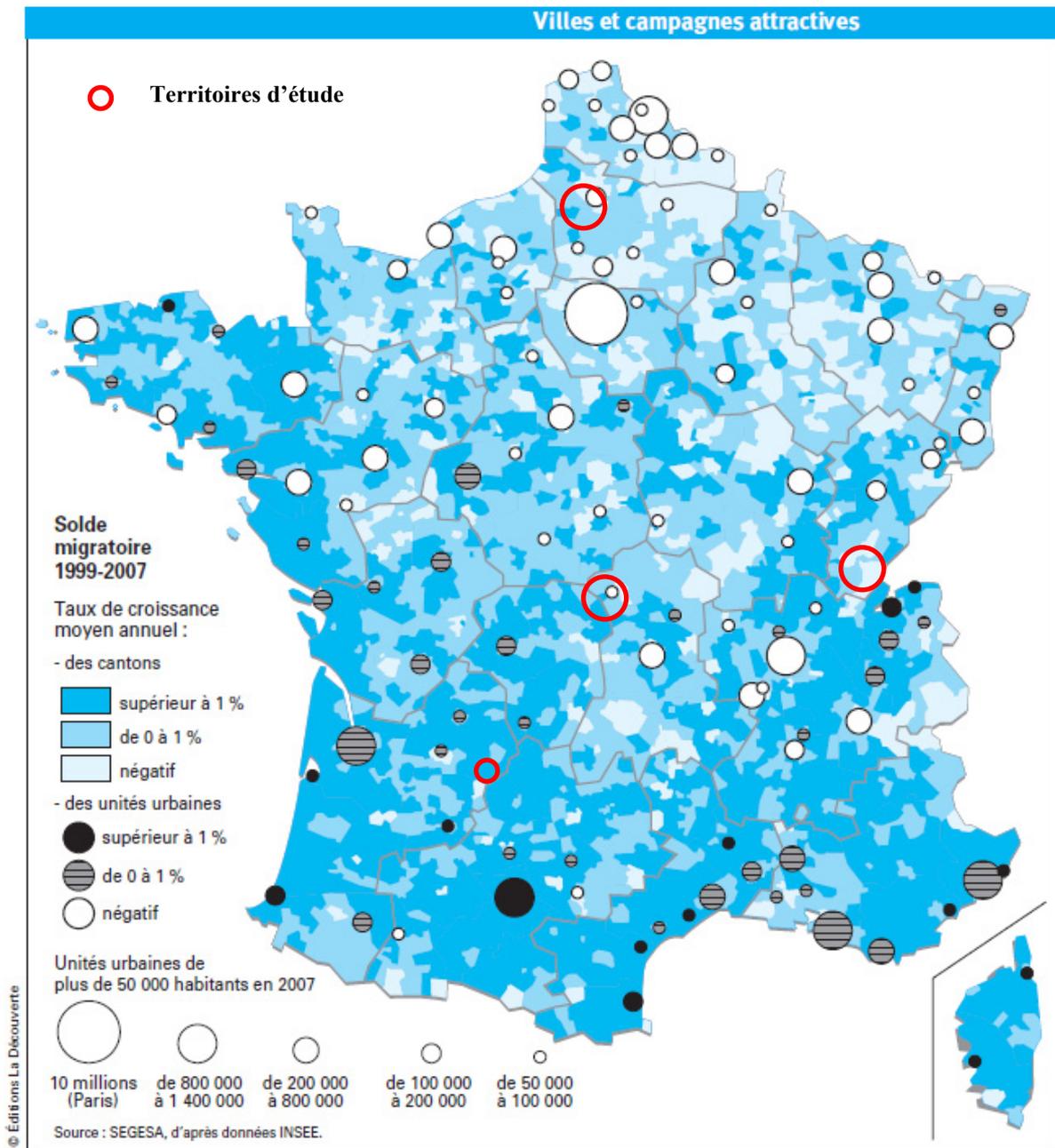
CC = Communauté de communes CA = Communauté d'agglomération

En jaune les chiffres les plus élevés pour le rural	5 CC Montluçon rural	CA Montluçon	CC Domme	CC Arcade	CC Champagnole	3CC Amiens rural	CA d'Amiens
Population 2008	44 546	60 908	6 607	9 082	18 639	37 177	175 675
Densité moyenne (hab./km ²)	30	329	30	79	50	42	566
var pop totale 1990 à 1999 %/an	-0,2	-0,6	0,3	-0,6	-0,3	0,2	0,3
var pop totale 1999 à 2008 %/an	0,3	-0,2	1,0	-0,7	0	0,6	0
bilan nat 1990 à 1999 %/an	-0,4	-0,2	-0,5	0,8	0,20	0,2	0,7
bilan nat 1999 à 2008 %/an	-0,2	-0,2	-0,4	0,5	0,1	0,2	0,6
solde migr 1990 à 1999 %/an	0,2	-0,4	0,7	-1,3	-0,50	-0,1	-0,4
solde migr 1999 à 2008 %/an	0,5	0	1,4	-1,2	0	0,5	-0,6
Nombre d'emplois locaux 1999	12 724	26 041	1 837	4 506	6 798,00	11 929	83 937
Nombre d'emplois locaux 2008	12.604	28 379	1 911	3853	6 531	11 303	96 899
Var de l'emploi 99-2008 (% pér)	-0,9	9,0	4,0	-14,5	-3,9	-5,2	15,4
Actifs 2008 résidant dans la zone	17 589	23 041	2 466	4 102	7 366	15478	68 976
Taux d'emplois locaux 2008 (%)	0,71	1,23	0,77	0,94	0,89	0,73	1,40
Taux d'emplois salariés 2008 (%)	77,2	91,3	67,4	90,2	84,5	83,8	93,3
CS des emplois locaux %							
Agriculteurs exploitants	11,5	0,6	13,3	0,6	3,30	6,4	0,3
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	8,5	5,3	17,5	4,6	7,60	5,9	3,1
Cadres et professions intellectuelles sup.	6,7	9,7	6,2	8,9	9,6	6,6	15,6
Professions intermédiaires	16,6	25	14,4	25,1	21,3	19,1	28,5
Employés	26,6	34,1	27,8	26,4	27,7	29,0	30,6
Ouvriers	30,2	25,4	20,8	34,3	30,5	33,1	22
Emplois locaux en %							
Agriculture	13,8	0,8	14,2	1,4	4,8	9,5	0,5
Industrie	22,6	17,2	10,9	43,7	23,4	27,0	11,8
Construction	6,4	7,1	11,5	3,6	7,7	6,4	5,1
Commerce, transports, services divers	32,8	40,8	35,7	26,5	34,80	29,1	44,3
Administration publique, enseignement, santé, action sociale	24,5	34,2	27,8	24,8	29,20	28,0	38,3
Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal (€)	19 000	19 488	19 042	22 558	20 689	23 000	21 221
Taux de résidences secondaires (%)	12,0	2,0	36,4	9,9	10,5	3,9	1,0
Construction 1990-2005 RP	10,5	8,3	21,6	11,4	13,9	14	13,8
Ménages ayant 2 voitures (%)	44,0	30,9	45,0	33,0	35,2	47,9	24,3

Source : d'après les derniers chiffres de l'INSEE

3 CC Amiens rural = Conty, Oisemont, Sud-ouest Amiénois ; 5 CC Montluçon rural = Commentry, Huriel, Marcillat en Combrailles, Montmarault, Val de Cher

Géographiquement, les nouvelles dynamiques démographiques du monde rural s'organisent sous la double influence de la distance à une grande ville elle-même en croissance et des aménités du cadre de vie rural. Les évolutions des zones rurales et des zones urbaines sont très liées, comme le montre la carte ci-après.



Source : *État de la France 2011-2013*, Éditions la Découverte.

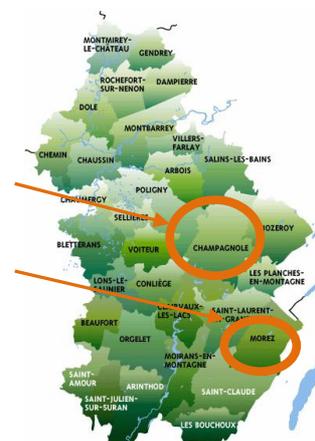
ANNEXE N° 3 : FICHES TECHNIQUES PAR TERRITOIRE

A. TERRITOIRES DU HAUT JURA (JURA)

1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans le Haut Jura se compose de deux communautés de communes :

- la Communauté de communes de Champagne Porte du Haut-Jura avec 38 communes,
- la Communauté de communes du Haut-Jura-Arcade avec 4 communes.



a) Les caractéristiques démographiques

L'espace du territoire regroupe près de **30 000 habitants** en 2009 (9 082 pour la CC du Haut-Jura et 19 032 pour la CC de Champagne). Le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2008 est nul pour la CC de Champagne et légèrement négatif pour la CC du Haut-Jura (-0,7 %).

La part représentée de la **population de plus de 65 ans** étaient, en 2008, de 19,3 % pour la CC de Champagne et 11,9 % pour la CC du Haut-Jura (contre 16,4 % pour l'ensemble du département).

b) Les caractéristiques économiques

Le **taux de chômage** ⁽¹⁾ atteignait, en 2008, 8,2 % pour la CC du Haut-Jura et 9,7 % pour la CC de Champagne (contre 9,4 % pour le département) ;

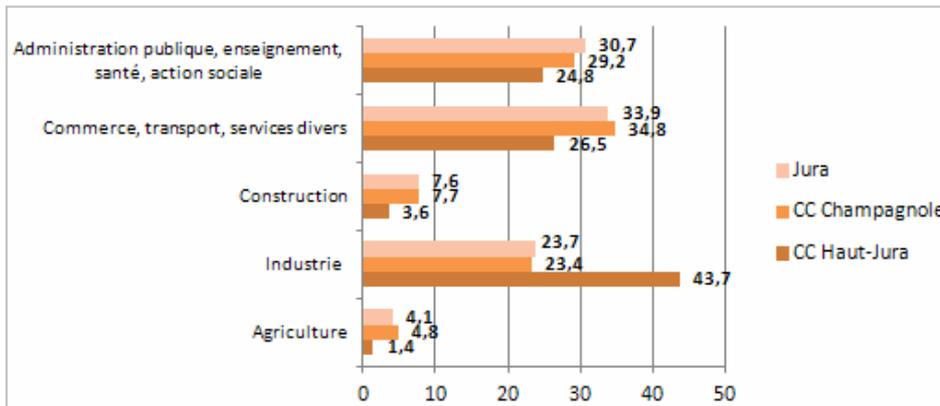
Les **emplois ont connu une forte diminution** entre 1999 et 2008 sur la CC du Haut-Jura : -14,5 % (-3,9 % sur la CC de Champagne). Les emplois industriels ont été particulièrement ciblés : une diminution de 40 % au sein de la CC du Haut-Jura ;

(1) Taux de chômage des 15-64 ans, source : INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.

Des territoires marqués par une forte présence industrielle :

RÉPARTITION DES EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ EN 2008

(en %)



Source : résultats du recensement de la population 2008, INSEE

- Un salarié sur deux dans le Haut Jura travaille dans l'industrie (moins de 20 % au niveau national et 30 % pour le Jura) et un sur trois sur Champagne.

- Un tissu industriel de TPE, PME dense, spécialisé dans les métiers du bois, de la lunetterie, de la plasturgie, du jouet et de la mécanique.

- Une industrie dépendante des grands donneurs d'ordre car ce sont essentiellement des sous-traitants (automobile, aéronautique, mécanique, biens de consommation...).

- Des entreprises qui travaillent dans le domaine des biens intermédiaires (biens interentreprises) et sont donc sensibles à la contraction de l'activité avec un impact sur l'ensemble d'une filière.

- Des structures financières faibles rendant les entreprises fragilisées en cas de crise (ex 2008/2009).

- Une main d'œuvre dont le niveau de formation reste inférieur à la région mais dotée de compétences et de savoir faire spécifiques.

- Une industrie réactive capable de s'adapter et qui s'oriente de plus en plus vers l'innovation.

- Un tissu industriel organisé en filière économique : plasturgie, lunetterie, décolletage.

- Des chefs d'entreprises attachés à leur territoire.

- Un tissu qui s'est adapté aux mutations industrielles :

- la lunetterie qui est passé d'une production de masse à une production visant le moyen haut de gamme,

- le secteur de Champagne a vu son territoire se recomposer de TPE, PME spécialisées dans la métallurgie (décolletage, usinage...), les équipements du foyer (meubles, horlogerie...) suite à la crise de l'ameublement des années 1980/1990 où de nombreuses entreprises ont disparu,

- la plasturgie, longtemps sous-traitante de l'automobile, a su se diversifier et prendre des marchés sur l'agroalimentaire ou le médical par exemple.

- Les mécaniciens moulistes confrontés à la concurrence étrangère ont investi la haute technologie.

- Un territoire fortement impacté par la Suisse (zone frontalière) :

- la zone frontalière Haut-Jura / Champagnole compte 4 300 frontaliers en augmentation de 10 % depuis 2010 (3 900 en 2010).

- Un territoire à fort potentiel touristique orienté vers les pratiques du ski.

• La zone Les Rousses / Bois d'Amont / Lamoura / Prémaman constitue un vaste domaine où la pratique du ski alpin et du ski de fond et autres (raquettes...) dominant mais qui est fragilisée par le risque de manque d'enneigement (moyenne montagne).

2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du Haut-Jura

• **Maintenir et développer le tissu industriel des territoires** (compétitivité, recherche, innovation...): pertes d'emplois industriels suite aux crises économiques et sociales (restructurations des entreprises par rachat externe, disparitions d'entreprises).

• **Structurer les filières professionnelles** vers une approche collective de l'offre de services et produits pour émerger sur de nouveaux marchés : plasturgie, lunetterie, tournerie, décolletage...

• **Assurer la transmission/reprise** des entreprises (un grand nombre de chefs d'entreprises sont proches de la retraite).

- Favoriser une **meilleure coopération transfrontalière** (Jura / Suisse) :

- les entreprises rencontrent des difficultés pour recruter des salariés qualifiés (freins à leur développement) car les plus qualifiés partent en Suisse (salaires et niveau de vie notamment plus élevés) et les entreprises du territoire sont directement pénalisées ;

- les entreprises de la zone frontalière s'interrogent sur leur développement sur place, en raison de la concurrence suisse (fidélisation des salariés).

• **Favoriser la mise en place d'une gestion territoriale** des emplois et des compétences (GTEC).

- **Améliorer l'attractivité du territoire** :

- territoire de montagne relativement enclavé et à l'écart des grandes voies de circulation ferroviaires et routières,

- territoire peu attractif pour les cadres : absence de grandes villes et d'une offre culturelle importante,

- restaurer une image plus positive (ne plus communiquer uniquement sur le froid).

- **Accompagner le développement de l'offre touristique** :

- favoriser une offre touristique plus large permettant de diversifier les publics.

3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires (2005-2010)

LES AIDES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Dispositifs	Bénéficiaires	Montants État alloués
Plan de revitalisation du Haut-Jura (2005-2007)	Entreprises Haut Jura	58 M€ (total pour Europe – État – région - département)
Zonage AFR	31 communes jurassiennes éligibles au zonage	4,6 M€ de subventions sur 31 M€ d'investissements
Mission Vivendi	27 entreprises aidées (dont 7 créations) et 400 emplois créés	963 K€ de fonds Vivendi (1,4 M€ de prêts participatifs bancaires, 18 M€ de prêts classiques) pour un montant total d'investissements de 24 M€
Crédit d'impôts de taxe professionnelle (période 2005 à 2009)	1 000 entreprises éligibles (cumul) pour 20 000 emplois concernés	20 M€ de crédit d'impôt
Crédit d'impôts recherche (2009 et 2010)	31 entreprises éligibles	2,5 M€ pour les deux années
FISAC	3 opérations collectives et 10 opérations individuelles	997 K€ pour l'ensemble des opérations
Contrats d'aide à la compétitivité	3 filières accompagnées : tournerie/tabletterie, lunetterie, plasturgie	6,1 M€ au total pour les 3 filières
Aides directes aux entreprises	52 entreprises aidées	4,6 M€ d'aides sur 31 M€ d'investissements
Aides à l'immobilier d'entreprises	32 entreprises aidées	5,4 M€ sur 25 M€ d'investissements

LES AIDES EN DIRECTION DES TERRITOIRES

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
Les pôles d'excellence rurale	1 PER labellisé « l'email, excellence et innovation industrielle »	214 K€
Les aides au développement économique	12 projets de collectivités aidés	2,6 M€
La convention massif état/région/Europe/département	20 actions soutenues	12 M€ (dont 4 M€ de FEDER) pour un coût total de 20 M€
La téléphonie mobile	Réseaux	12,7 M€ d'investissements et 690 K€ de FNADT
Les relais services publics	1 relais labellisé (CC Arcade)	10 K€ de fonctionnement par an (2009/2011) et 104 K€ pour des travaux immobiliers
Les maisons de santé	en projet (Nozeroy)	
Politique du logement : aide ANRU	Quartier du Puits-Villedieu (Morez),	17 M€ pour le programme du quartier Puits-Villedieu
Politique du logement : OPAH	1 OPAH en cours sur le secteur Champagnole/Nozeroy	

4. Liste des personnes rencontrées

Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
Collectivités locales	Communauté de communes du Haut Jura Arcade (Morez)	Directrice générale des services	Mme Martine Ri Allan
	Communauté de communes Porte du Haut Jura (Champagnole)	Directeur général des services	M. Olivier Baune
	Parc naturel régional du Haut Jura	Chargé de mission pays	Mme Karelle Garnaud
		Chargé de mission Tourisme	Mme Thurel
	Conseil général du Jura	Direction des politiques territoriales	M. Philippe Petit-Jean
Services de l'État	Préfecture de département	Chef de mission développement territorial	M. Pascal Bouvier
	DDT du Jura	Chef de service - Mission développement durable (MDD)	M. Borcart
	Inspecteur éducation nationale (IEN)	IEN de la circonscription de Champagnole	M. Pascal Menigoz
Autres structures	Centre d'initiatives territoriales pour l'économie du Haut-Jura (CITE)	Chargé de mission	Mme Charlotte Minotti

B. TERRITOIRE DU CANTON DE DOMME (DORDOGNE)

1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans la Dordogne est la communauté de communes du canton de Domme, créée en 1997 :

- elle correspond exactement au canton de Domme et comporte 14 communes sur 221 km² ;
- elle appartient au pays du Périgord noir, vaste territoire de 146 communes (12 cantons), qui compte environ 80 000 hab., dont la capitale Sarlat (10 400 hab.) est à 14 km de Domme.



a) Les caractéristiques démographiques

Le canton regroupe près de **6 700 habitants** en 2009, avec seulement 2 communes de plus de 1 000 habitants : Domme, ancienne bastide royale avec un fort potentiel touristique et Cénac St Julien pôle du bassin de vie. Depuis une cinquantaine d'années, la population ne cesse d'augmenter, en dépit d'une faible densité démographique (30h/km²). Grâce à de forts apports migratoires le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2009 a été de 1 %, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale.

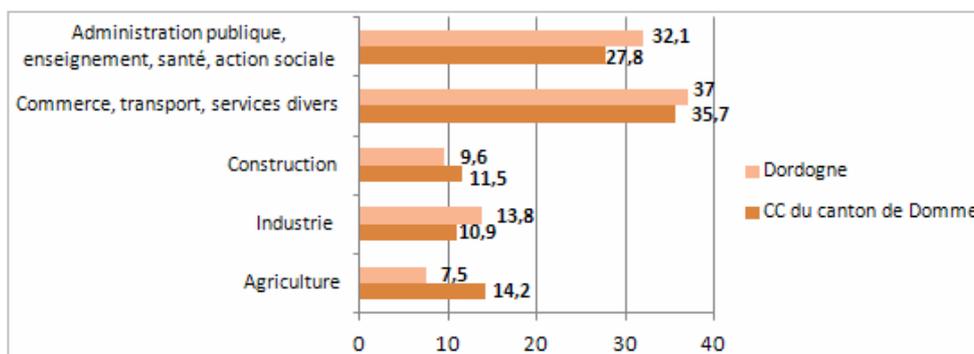
Le poids de la **population de plus de 65 ans** est particulièrement important : 26,4 % pour 24 % au niveau départemental, mais le bilan naturel s'améliore, le nombre des moins de 14 ans est stable et celui des jeunes enfants augmente.

b) Les caractéristiques économiques

Le **marché du travail se caractérise un taux de chômage** des 15-64 ans qui atteint en 2008 11,4 % ; il est deux fois plus élevé chez les femmes que chez les hommes. En revanche, **le nombre des emplois locaux a augmenté** de 4 % entre 1999 et 2008, essentiellement dans le commerce et les services.

RÉPARTITION DES EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ EN 2008

(en %)



Source : INSEE.

→ *Un territoire à l'économie diversifiée*

• Le canton est caractérisé par la **présence encore notable d'une agriculture** orientée vers des productions spéciales de qualité (vigne, noix, fraises, volailles....) dans le cadre de petites exploitations ; une agriculture fortement utilisatrice de main-d'oeuvre et de savoirs faire spécifiques.

• **L'artisanat** est aussi fortement présent (avec les petits commerces il totalise 17,5 % des emplois). Il est surtout développé autour des activités du bâtiment, qui souffrent de la crise actuelle de l'immobilier (perte de 42 emplois salariés entre 2006 et 2009).

• Bien que modestement développé, et essentiellement localisé le long de la D46, **un tissu industriel de TPE et PME** existe, autour de l'agroalimentaire (Coop Cerno, foie gras, séchage de grains, vinification), du bois, et d'activités en lien avec la construction (charpente).

• Le secteur tertiaire fournit un peu plus de 60 % des emplois locaux (50 % de l'emploi salarié). Il s'appuie notamment sur le secteur santé/social avec l'hôpital de Domme (plus de 100 agents, de l'ordre de 25 équivalents temps plein) et une maison d'enfants (50 emplois), mais aussi sur les nombreux petits commerces et services à la population.

• Enfin, il existe sur le canton à proximité de l'aérodrome de Sarlat - Domme, une importante base d'écoutes de la DGSE, dont on ne connaît pas le nombre d'emplois, mais qui est sans doute parmi les plus gros employeurs du canton.

→ *Fortement marqué par le tourisme*

• Des sites prestigieux :

- la vallée de la Dordogne, ses paysages, ses sites préhistoriques, ses activités nautiques, désignée « site majeur d'Aquitaine » et bénéficiant à ce titre va bénéficier d'un programme d'aménagement ;

- la bastide de Domme, classée plus beau village de France, qui bénéficierait d'un million de visiteurs annuels ;

- la vallée du Céou ;

- les châteaux de Castelnaud (230 000 visiteurs par an) et Milandes (73 000).

• Des structures d'accueil nombreuses et diversifiées :

- 4 hôtels, 51 chambres,

- un Office de tourisme dynamique à Domme,

- un parc important et en forte croissance de résidences secondaires : 373 en 1968, 1 802 en 2008,

- plus de 2 500 emplacements de camping, pour moitié en 3 et 4 étoiles.

• De nombreuses prestations de loisir offertes aux vacanciers et visiteurs dans les domaines culturel et sportif.

2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs

La CC du Canton de Domme, créée en 1998 sur les bases d'un ex syndicat d'expansion économique, fait preuve d'une grande cohésion territoriale et d'une forte dynamique de projet, en dépit de sa faible taille. En plus des compétences obligatoires elle a

opté pour la mise en valeur de l'environnement et la création, maintien, entretien de la voierie. Elle s'est adjointe d'autres compétences dans le domaine social (bureau d'actions sociales) et des déchets ménagers. Elle conduit une politique active dans ces différents domaines comme on peut le voir dans les tableaux ci-après.

- Dans le **domaine économique** avec la réalisation d'une zone d'activité à ce jour remplie (14 entreprises et 50 emplois) et d'un village relais pour des artisans. Des projets de création de nouvelles zones sont en gestation. On peut y ajouter des initiatives en faveur de l'agriculture.

- Dans le **domaine touristique**, considéré par tous comme un facteur clé du développement local, de nombreux projets ont été entrepris notamment pour proposer des loisirs et des hébergements permettant une diversification de la clientèle et un allongement de la saison touristique. Mais les charges liées à des flux saisonniers très importants n'apportent pas les contreparties financières suffisantes aux collectivités locales.

- Sur la **question des services**, première préoccupation de la population locale, qui doivent s'adapter à la faible densité de population et à la montée de publics à la fois âgés (en raison du vieillissement) et très jeunes (en raison de l'accueil de nouveaux ménages), on note de nombreuses réalisations et initiatives en direction des personnes âgées (santé, portage de repas), de la petite enfance (crèches), des adolescents (centre de loisir) et des publics en difficulté (centre intercommunal d'action sociale).

- La CC est en train de se doter d'une **maison des communes et des services publics**, mais beaucoup déplorent sur le terrain le recul des services publics de l'État comme des grands opérateurs.

Le canton n'émerge pratiquement pas au FEDER, un peu au FEADER, le conseil général apparaît comme le principal cofinanceur des opérations, il intervient notamment dans le soutien à ces projets à travers ses « contrats d'objectifs ».

3. Les principaux projets réalisés ou en cours sur le territoire

LES INITIATIVES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Initiatives	Localisation	Coût (arrondis) (dont montant État)
Zone d'activités économiques de Pech Mercier	Cénac St Julien (8 entreprises présentes, plus de 40 emplois)	171 K€ (État 43)
Village d'artisans	Cénac St Julien (bat relais revendus à 3 entreprises)	590 K€ (État 50)
Chai de vinification (vocation économique et touristique)	Moncalou	461 K€ (extension comprise)
Rénovation d'un hôtel	Domme	162 K€ (État 0)
Modernisation et rénovation d'un camping	Veyrines de Domme	189 K€ (État 0)
FISAC/OCM	6 opérations individuelles (artisanat, commerces, restauration)	État environ 10 K€
Dispositif ZRR	Tout le canton est éligible	Dotation de compensation aux communes 4 900 €

LES INITIATIVES RELATIVES AUX SERVICES

Initiatives	Localisation	Coût (arrondis) (dont montant État)
Maison des communes et pôle des services publics	St Martial de Nabirat	406 K€ (État 92)
Structure d'accueil de jeunes enfants (en cours)	Cénac St Julien	697 K€ État 0 ; FEADER 132 ; CAF 306

LES INITIATIVES RELATIVES AU TOURISME ET AU PATRIMOINE

Initiatives	Localisation	Coût (arrondis) (dont montant État)
Création de 297 km de sentiers de randonnée	Canton de Domme	156 K€ (État 0)
Parcours cyclable	Vallée du Céou	357 K€ (État 0)
Tour Observatoire	Moncalou	263 K€ (État 57)
Restauration Halle	Domme	307 K€ (150 K€ attendus de l'État monument historique)
Restauration château	Castelnaud	nd (150 K€ attendus de l'État monument historique)
Divers projets de cheminements dans le cadre du site majeur	Domme et Cénac	A l'étude
Projet « Goutte d'eau » Parcours pédagogique touristico-environnemental	Canton de Domme	25 K€ (État 0)

LES INITIATIVES DU PAYS DU PÉRIGORD NOIR

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
Les pôles d'excellence rurale	2 PER labellisés (le jouet, bien culturel et « l'email, excellence et innovation industrielle »)	453 K€ pour les 2 PER
GAL LEADER	Oui	En cours

4. Liste des personnes rencontrées

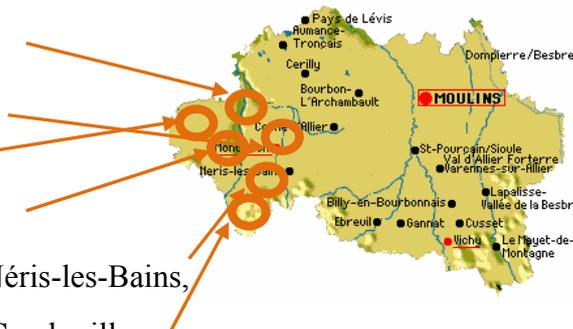
Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
Niveau local	Communauté de communes	Directeur Général des Services	M. Pascal Grousset
	Communauté de communes	Vice-Président Maire de Cénac St Julien	Mr R. Jalles
	Municipalité de Domme	Maire	Mme Lagrange
	EPHAD de Domme	Directrice	Mme Hesse
	Office de Tourisme de Domme	Directrice	Mme S. Bordes
	Société civile	Architecte	M. F. Godard
	Société civile	Résident secondaire	M. JG Laval
	Société civile	Agent immobilier	M. T. Vernet
	Société civile	Restaurateur	M. Sanders
Niveau du Pays arrondissement	Pays du Périgord Noir	Chargé de mission Pays	M. Sylvain Scherpereel
	Antenne de la CCI (Sarlat)	Chargé de mission	M. Th. Labarbe
	Maison de l'emploi (Sarlat)	Directeur	M. Vidilles
	Antenne Chambre d'Agriculture (Sarlat)	Chargé de mission	M. Laval
Niveau départemental	Préfecture de département	Pôle développement du territoire, FEADER	Mme Vallée-Hans
	Préfecture de département	Pôle développement économique et interventions financières	M. J.F. Dias
	Conseil général de la Dordogne	Direction des politiques territoriales	Mme Gauthier Delmas

C. TERRITOIRES DU PAYS DE LA VALLÉE DE MONTLUÇON ET DU CHER (ALLIER)

1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans le pays de la vallée de Montluçon et du Cher (Allier) se compose de six communautés de communes :

- la Communauté de communes des Val de Cher,
- la Communauté de communes de Montmarault,
- la Communauté de communes d'Huriel,
- la Communauté d'agglomération de Montluçon,
- la Communauté de communes de Commentry-Néris-les-Bains,
- la Communauté de communes de Marcillat-en-Combraille.



a) Les caractéristiques démographiques

L'espace du territoire regroupe près de **115 000 habitants** en 2009 (62 754 pour la CA montluçonnaise, 15 761 pour la CC de Commentry-Néris-les-Bains, 4 512 pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille, 11 427 pour la CC de la Région de Montmarault, 5 421 pour la CC du Val de Cher et 7 153 pour la CC du Pays d'Huriel). Le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2008 est sensiblement négatif pour la CA Montluçonnaise (-0,2%), la CC de la Région de Montmarault (-0,2%) et la CC de Commentry-Néris-les-Bains (-0,1%). En revanche, la tendance positive se confirme pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille (+0,8%), la CC du Val de Cher et la CC du Pays d'Huriel (+0,4%).

La part représentée de la **population de plus de 65 ans** est particulièrement importante au sein du pays de la vallée de Montluçon et du Cher : 23 % pour la CA montluçonnaise, 22,2 % pour la CC de Commentry-Néris-les-Bains, 18,7 % pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille, 24,1 % pour la CC de la Région de Montmarault, 21,3 % pour la CC du Val de Cher et 22,2 % pour la CC du Pays d'Huriel. À l'échelle du département de l'Allier, 23 % de la population a plus de 65 ans.

b) Les caractéristiques économiques

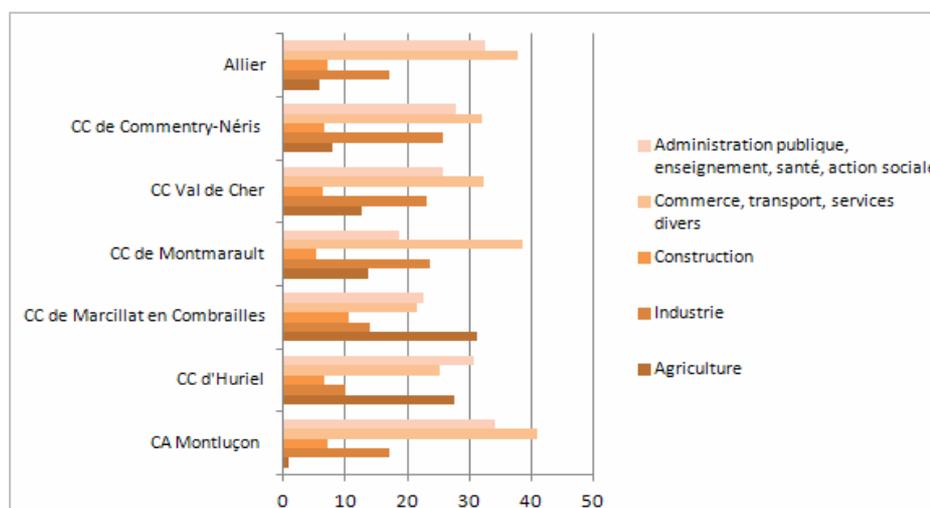
Les **taux de chômage** ⁽¹⁾ atteignaient, en 2008, 8,9 % pour la CA montluçonnaise, 7,8 % pour la CC de Commentry-Néris-les-Bains, 5,5 % pour la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille, 7,4 % pour la CC de la Région de Montmarault, 8,8 % pour la CC du Val de Cher et 6 % pour la CC du Pays d'Huriel.

Les territoires sont marqués par une **présence forte de l'administration publique, du commerce et transports.**

(1) Taux de chômage des 15-64 ans, source : INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.

EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2008

(en %)



Source : résultats du recensement de la population 2008, INSEE.

Les emplois ont fortement diminué entre 1999 et 2008 sur la CA montluçonnaise (-13%), la CC de Commentry-Néris-les-Bains (-11 %), la CC du Pays de Marcillat-en-Combraille (-7 %), la CC de la Région de Montmarault (-0,5%), la CC du Val de Cher (-12,5 %) et la CC du Pays d'Huriel (-8,3 %). Le phénomène de désindustrialisation a participé à affaiblir le marché du travail de ce territoire.

Des territoires marqués par un phénomène de vieillissement conjugué à une faible densification de la population :

- En 2008, à l'échelle de l'Allier, la densité moyenne était de 46,7 habitants par km². La densité de population est en diminution constante depuis plusieurs décennies : en 1968 la densité moyenne était de 52,7 habitants par km².

- Ce phénomène de désertification est favorisé par un processus de désindustrialisation et une image de forte distance des principaux pôles économiques français.

- La faible attractivité du territoire ne permet pas d'équilibrer un taux de mortalité supérieur au taux de natalité (respectivement 12,6 ‰ et 9,9 ‰).

- Ce taux élevé de mortalité s'explique par la part importante de la population âgée au sein de la population. Dans l'Allier, 26,4 % de la population a plus de 65 ans ; les retraités représentent quant à eux 29,3 % de la population.

- Le phénomène de faible densification de la population renforce les problématiques liées au maintien des services publics dans ces espaces ruraux et encourage par conséquent le regroupement de services publics, tels que les maisons et relais de services publics ou les maisons de santé pluridisciplinaires.

- Une très forte attente dans les projets d'infrastructure de transport extrarégionaux.

2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du pays de la vallée de Montluçon et du Cher

- **Maintenir et développer le tissu industriel tout particulièrement celui de l'industrie alimentaire** ; afin de contrer l'évolution continue depuis plusieurs décennies d'une fragilisation de la filière industrielle sur ce territoire historiquement structuré par l'activité secondaire.

- **Soutenir les projets d'infrastructure de transport structurants à l'échelle extrarégionale** pour renforcer l'attractivité du territoire et faciliter son développement économique.

- **Encourager les nouvelles formes d'exploitation agricole : associations pour le maintien de l'agriculture paysanne (AMAP), filière courtes, cultures biologiques.**

- **Assurer la transmission/reprise** des entreprises pour maintenir l'activité et l'attractivité dans les centres bourgs.

- **Favoriser une politique de rénovation des logements** plutôt que de construction de nouveaux logements sociaux, en favorisant la réhabilitation des centres bourgs et maintenir un tissu social fort et cohérent.

- **Soutenir les activités de services à domicile** en améliorant les conditions de travail des employés.

- **Soutenir l'artisanat** dont l'activité structurante sur le territoire pourrait être développée.

3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires

LES AIDES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Dispositifs	Zones et/ou nombre d'entreprises aidées/éligibles	Montants État alloués
Plan de revitalisation	Communauté de commune du canton de Combles, du Bernavillois et la partie Est de la communauté de Communes d'Authie-Maye	
Prime à l'aménagement du territoire (PAT)	2007 – 2008 : 3 projets financés (communauté d'agglomération montluçonnaise)	1 924 000 €
Zonage AFR	246 616 habitants couverts (Auvergne)	
Mission Vivendi		
Crédit d'impôts de taxe professionnelle (période 2005 à 2009)		
Crédit d'impôts recherche (2009 et 2010)		
FISAC		
Contrats d'aide à la compétitivité		
Aides directes aux entreprises		
Aides à l'immobilier d'entreprises		

LES AIDES EN DIRECTION DES TERRITOIRES

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
Les pôles d'excellence rurale	3 PER labellisés : « Cultiver la mémoire à Jaligny-sur-Besbre », « Développement d'une offre de mobilité durable en territoire rural » et la phase 2 du PER « Naturopôle Nutrition Santé » - 2 ^e vague d'appel à projet (2011)	
Le Fonds national de revitalisation du territoire (FNRT)	Territoire du Sud Allier	1,5 M€
Contrats de sites et contrats territoriaux	1 contrat territorial du bassin des Combrailles et 1 contrat territorial de Thiers (Puy-de-Dôme)	
Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)	1 CUCS : Commentry (quartier HLM) et Montluçon (Bien Assis, Dunlop Pré Géné, Fontbouillant et Pierre Leroux Verrerie)	
La couverture Internet	98, 4% de l'Allier couverte par le haut débit	
Les relais services publics	6 RSP dans l'Allier dont 2 sur le territoire étudié (Huriel et Marcillat en Combraille)	
Les maisons de santé	2 maisons de santé (Huriel et Marcillat en Combraille)	
Politique du logement : OPAH	7 OPAH dans l'Allier, 13 en Auvergne	

4. Liste des personnes rencontrées

Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé	
Collectivités locales	Communauté de communes d'Huriel	Président	M. Michel Tabutin	
	Communauté de communes de Marcillat-en-Combraille	Président	M. Christian Chito	
		Agent de développement	Mme Isabelle Gaumet	
	Communauté de communes de Montmarault	Président	M. Bruno Rojouan	
	Communauté de communes des Val de Cher	Président	M. Gérard Ciofola	
	Pays de la vallée de Montluçon et du Cher	Directeur général du syndicat mixte du pays de la vallée de Montluçon et du Cher		M. Guy Doussot
		Chargé de mission LEADER		Mme Yveline Dubillon
Conseil général de l'Allier	DGS	M. Jean-Pierre Dayras		
Services de l'État	SGAR Auvergne	Adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales	M. Thierry Olivier	
	DDT de l'Allier	DGS	M. Armand Sanseau	
		Directeur adjoint	M. Patrick Potdevin	
Autres structures	Chambre de commerce et d'industrie de Montluçon Gannat	Chargé de mission Industrie	M. Pierre Deludet	
	Chambre de métiers de l'Allier	Président	M. Marc Lebrou	
Acteurs de la société civile	Entreprise CTC	PDG	Mme Nelly Canton	
	Association MARPA	Directrice	Mme Patricia Grouy	
	Association Âge d'Or	Directeur	M. Laurent Lamoine	

D. TERRITOIRES DU GRAND SUD-OUEST AMIÉNOIS (SOMME)

1. Présentation du territoire

Le territoire d'étude retenu dans le grand sud-ouest amiénois (Somme) se compose de trois communautés de communes :

-la Communauté de communes de la Région de Oisemont, avec 34 communes,

-la Communauté de communes du Sud Ouest Amiénois, avec 63 communes,

-la Communauté de communes du Canton de Conty avec 23 communes.



a) Les caractéristiques démographiques

L'espace du territoire regroupe près de **37 000 habitants** en 2009 (21 372 pour la CC du Sud Ouest Amiénois, 6 551 pour la CC de la Région de Oisemont et 9 043 pour la CC du Canton de Conty). Le taux de variation annuel moyen sur la période 1999-2008 est légèrement positif pour la CC du Sud Ouest Amiénois (+0,8 %), la CC du Canton de Oisemont (+0,5 %) et la CC du Canton de Conty (+0,4 %).

La part représentée de la **population de plus de 65 ans** est relativement importante au sein de la CC du Sud Ouest Amiénois (+15,1 %), la CC du Canton de Oisemont (+18,5 %) et la CC du Canton de Conty (+14,3 %).

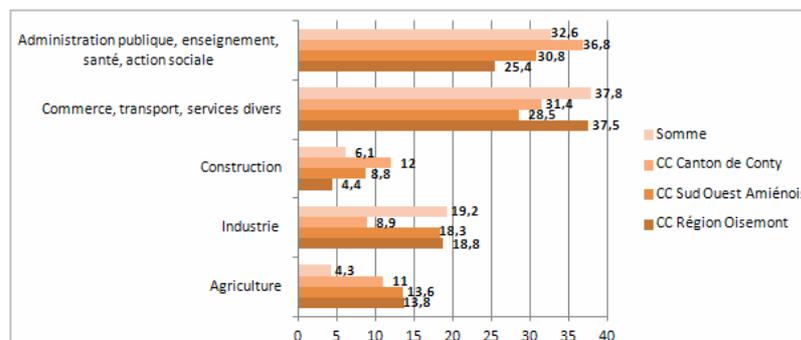
b) Les caractéristiques économiques

Les **taux de chômage**⁽¹⁾ atteignaient, en 2008, 7,2 % pour la CC du Sud Ouest Amiénois, 8% pour la CC du Canton de Oisemont et 5,6 % pour la CC du Canton de Conty (contre 11,2 % pour le département).

Des territoires à la répartition d'activités équilibrée :

EMPLOIS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ POUR L'ANNÉE 2008

(en %)



Source : résultats du recensement de la population 2008, INSEE.

(1) Taux de chômage des 15-64 ans, source : INSEE, RP1999 et RP2008 exploitations principales.

Des emplois qui ont diminué entre 1999 et 2008 sur la CC du Sud Ouest Amiénois (-9,3 %), tandis qu'il était stables pour la CC du Canton de Oisemont (+0,03 %) et pour la CC du Canton de Conty (+0,02 %).

Des territoires marqués par des espaces périurbains résidentiels :

- Une grande proximité des espaces ruraux avec le centre urbain d'Amiens dont l'attractivité est en partie contrebalancée par les autres pôles urbains que représentent les sous-préfectures avoisinantes de Péronne, Abbeville et Montdidier.

- L'existence de zones périurbaines constitue une opportunité pour les territoires ruraux d'accéder à des services qui ne sont pas autant développés dans les autres types de ruralités : accès relativement proches à des lycées et des universités, accès aux soins. Les activités économiques demeurent toutefois principalement concentrées à Amiens.

- Les logements des 3 CC sont principalement occupés par les retraités, les ouvriers et les professions intermédiaires.

- Le mode d'occupation privilégié est la propriété qui représente l'essentiel du parc immobilier.

- Des territoires ruraux attractifs dans lesquels les prix d'achat des logements peuvent être élevés, ce qui impacte la catégorie sociale et surtout la classe d'âge des propriétaires.

- En 2008, 3/4 des personnes de 15 ans ou plus habitaient le même logement 5 ans auparavant, témoignant d'une grande stabilité des territoires ruraux étudiés.

- Un étalement résidentiel qui constitue une spécificité forte des zones rurales les plus proches d'Amiens, à l'instar de la CC du Canton de Conty.

- Un bon maillage des soins de santé, malgré une inégalité d'accès aux soins spécialisés entre les zones rurales et le centre urbain d'Amiens.

- Une production agricole performante et spécialisée (notamment sur les céréales et les semences).

- L'activité touristique du littoral est faiblement captée par la zone étudiée sinon par les entreprises de gestion des axes routiers et les services attenants.

- Des transports structurants à l'échelle suprarégionale qui permettent au territoire de développer une proximité forte avec les pôles de Paris et de Lille.

- Un dynamisme fort des acteurs publics et privés mobilisés pour le développement économique du territoire.

2. Les principaux enjeux identifiés par les acteurs du grand sud-ouest amiénois

- **Soutenir l'éducation** par l'amélioration des conditions de transports et le développement de bourses d'études plus conséquente, quitte à en diminuer le nombre actuellement non distribué dans leur totalité.

- **Assurer la transmission/reprise** des entreprises (beaucoup de petits commerces ne sont pas repris dans les villages, ce qui participe à la paupérisation des anciens propriétaires).

- **Favoriser l'accès aux dispositifs d'État par la simplification administrative** lors des phases de candidature et de gestion courante de l'activité.

- **Favoriser la jeunesse** notamment dans le cadre de l'accès aux dispositifs d'aides (meilleure communication, etc.), mais également dans les reprises d'activités commerciales et agricoles.

- **Apporter une réponse** aux populations dont le pouvoir d'achat est impacté par les hausses régulières de l'essence.

3. Les dispositifs d'État intervenus sur les territoires

LES AIDES EN DIRECTION DES ENTREPRISES

Dispositifs	Zones et/ou nombre d'entreprises aidées/éligibles	Montants État alloués
Plan de revitalisation	Communauté de commune du canton de Combles, du Bernavillois et la partie Est de la communauté de Communes d'Authie-Maye	
Zonage AFR	95 communes éligibles au zonage (Somme)	
Dispositif de soutiens aux grappes d'entreprises	27 entreprises (Picardie) sur 3 ans (2011 à 2013)	300 K €
Prime à l'aménagement du territoire (PAT)	2008 – 2009 : 5 projets financés	4 382 000 €
Mission Vivendi		
Crédit d'impôts de taxe professionnelle (période 2005 à 2009)		
Crédit d'impôts recherche (2009 et 2010)		
FISAC		
Contrats d'aide à la compétitivité		
Aides directes aux entreprises		
Aides à l'immobilier d'entreprises		

LES AIDES EN DIRECTION DES TERRITOIRES

Dispositifs	Actions/projets soutenus	Montants État alloués
Les pôles d'excellence rurale	2 PER labellisés : « Innovation Santé Autonomie (ISA) » (territoire étudié) et « Patrimoine, artisans et développement durable » (Somme)	400K€ pour le PER ISA
La couverture Internet	99,5% couvert par le haut débit (Somme)	
Les relais services publics	Pas de RSP (territoire étudié)	
Les maisons de santé	5 maisons de santé (Somme) dont 1 sur le territoire étudié (PER ISA)	
Politique du logement : OPAH	1 OPAH et 2 OPAH-RR (Somme)	

4. Liste des personnes rencontrées

Catégorie d'acteurs	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé
Collectivités locales	Communauté de communes de la Région de Oisemont	Président	M. Philippe Greuet
	Communauté de communes du Sud Ouest Amiénois	Président	M. Alain Desfosses
		DGS	M. Serge Zacharewicz
	Communauté de communes du Canton de Conty	Président	M. Joseph Bleyaert
		Chargé de mission	M. Xavier Descoutures
Services de l'État	SGAR Picardie	Secrétaire général	M. Pierre Gaudin
	DDT de la Somme	Directeur départemental	M. Paul Gérard
Autres structures	Chambre de commerce et d'industrie d'Amiens et de Péronne	Président	M. Bernard Désérable
	Chambre de métiers de la Somme	Secrétaire général	M. Francis Petit
	Chambre d'agriculture de la Somme	Président	M. Daniel Roguet
	Agence d'urbanisme du grand amiénois (ADUGA)	Directeur	M. Jérôme Grange
Acteurs de la société civile	Entreprise dans le secteur des éco-énergies (en cours de création)	PDG	M. Gilles de Poncins
	Association des aînés	Président	M. Francis Meyer
	Établissement départemental d'élevage (EDE) Comité d'orientation élevage de la Somme « Conforter la dynamique laitière du département »	Président Président délégué	M. Ludovic Cauchois
	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA)	Secrétaire général adjoint	M. Denis Delattre

ANNEXE N° 4 : BIBLIOGRAPHIE

Rapports techniques et institutionnels		
Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et des finances (IGF), Conseil généraux de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) et de l'écologie et du développement durable (CGEDD)	Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)	Novembre 2009
EDATER/SEGESA pour la DATAR	Rapport sur l'évaluation du zonage AFR pour la période 2006-2013	Mars 2011
Assises des territoires ruraux	Plan d'actions en faveur de des territoires ruraux résultant des Assises	Adoption du CIACT du 11 mai 2010
M. Paul Durieu et M. Jacques Pelissard	Rapport de la Conférence nationale des services publics en milieu rural	Novembre 2005
Instance d'évaluation au Commissariat général du Plan (CGP)	Les politiques de développement rural : rapport de l'instance d'évaluation présidée par M. Daniel Perrin	Septembre 2003
DIACT	Analyse territoriale des impacts du classement en zone de revitalisation rurale	Novembre 2009
Conseil national de l'Ordre des médecins	Atlas de la démographie médicale en France	Janvier 2011
Lois et règlements		
Loi n° 2005-157	relative au développement des territoires ruraux	23 février 2005
Publications et revues		
INSEE	Services à la personne en Rhône-Alpes : des marges de progression importantes, La lettre de l'Insee Rhône-Alpes, n°134	Novembre 2010
INSEE, M. J.M. Floch et M. D. Lévy	Le nouveau zonage en aires urbaines, Première n°1375	Octobre 2011
OCDE	Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique rurale	1994
CRSA	État de santé et offre de santé en Franche-Comté	6 juillet 2010
Travaux de chercheurs		
M. J.-P. Laborie, Université de Toulouse-Le Mirail	Les petites villes face à la métropolisation : la perte d'une spécificité	24 août 2005
Données et informations statistiques		
Agence de services et de paiements (ASP)	Données Présage	Extraction en septembre 2011
ANAH	Les propriétaires occupants bénéficiaires potentiels par département données FILOCOM	2007

ANNEXE N° 5 : TRAME D'ENTRETIEN « ACTEURS »



Kurt Salmon

Évaluation des politiques publiques d'aménagement du territoire en milieu rural

Évaluation de l'impact des outils des politiques publiques (d'État) menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre zones rurales

Maître d'ouvrage : Assemblée Nationale

Trame d'entretien « acteurs territoriaux »

Nota : ce document constitue **un guide indicatif** permettant au consultant de conduire les entretiens qu'il doit réaliser avec les acteurs des territoires.

Il sera adapté par le consultant lors de l'entretien pour tenir compte de la spécificité de chaque personne ou structure rencontrées. Toutes les questions ne seront pas nécessairement abordées, mais toutes les têtes de chapitre doivent faire l'objet d'un échange (A à E).

Par ailleurs, une série de questions plus précise est rappelée en annexes. Ces dernières pourront venir agrémente ces questions d'ordre général. Ces questions sont liées aux thématiques suivantes :

- Services publics de l'État,
- Santé et social
- Services à la population
- Transport
- Attractivité économique
- Activités tertiaires
- Nouvelles technologies de l'information et de la communication
- Immobilier / logements

A. Rappel introductif

1. Présentation succincte de la fonction et des missions de l'acteur interviewé
2. Rappel du contexte et des finalités de l'étude

B. Inventaire des dispositifs d'État mobilisés sur le territoire

3. Quelles aides d'État sont principalement mobilisées sur le territoire (par thématique) ? Quels sont les volumes financiers mobilisés lors des 5 dernières années ?

Dispositifs mobilisés	Type de soutiens	Volumes financiers	Périodes
les pôles d'excellence rurale (PER)			
les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR)			
les Aides à Finalité Régionale (AFR) : la Prime à l'Aménagement du Territoire			
la couverture du territoire en téléphonie mobile et Internet haut débit (plan zone blanche et			

téléphonie mobile...)			
les maisons et relais de services publics (postes...)			
l'organisation de l'offre de santé (Maisons de santé pluridisciplinaires...)			
les aides à la création et au maintien d'entreprises, de commerces, de l'artisanat et des services (aides NACRE, FISAC...)			
l'accès aux grandes infrastructures de transport (schéma national des Infrastructures de Transport...)			
la réhabilitation de l'habitat rural (OPAH-RR, Soutien à la rénovation thermique des logements via le fonds du Grand emprunt) ;			
le soutien au tourisme rural			

4. Pouvez-vous préciser les actions qui ont été menées ? Si possible, en donnant des exemples d'interventions, d'opérations conduites...
5. Qui sont les principaux bénéficiaires des soutiens de l'État sur votre territoire ?
6. Avez-vous observé une évolution des soutiens de l'État ces 5 dernières années : volume financier, thématiques d'interventions... ?
7. Selon vous, les acteurs locaux disposent-ils d'une bonne connaissance des interventions de l'État mobilisables sur leur territoire ?
8. Quels sont les principaux partenaires mobilisés au sein des services de l'État (DDT, DRAAF...) ?

C. Impacts et effets des dispositifs d'État

9. Les dispositifs d'État permettent-ils de répondre aux enjeux de votre territoire ? Sont-ils cohérents et adaptés aux spécificités locales ?
10. Certains domaines d'actions ou types d'intervention nécessiteraient-ils d'être davantage soutenus ?
11. Ces aides contribuent-elles au développement de votre territoire ? Pouvez-vous préciser les types d'effets observés ou attendus (maintien ou développement d'activités, amélioration du cadre de vie...)?

D. Articulation des dispositifs d'État avec les autres dispositifs d'aides existants

12. Quels sont les autres dispositifs mis en œuvre par les collectivités territoriales sur le territoire dans les thématiques citées en préambule ?
13. Y a-t-il une bonne articulation entre les dispositifs d'État et les autres dispositifs d'aides existants au niveau local, départemental, régional mais aussi européen (FEDER, FEADER, FSE...)?
14. Globalement pensez-vous que l'articulation entre ces dispositifs soit cohérente ?

E. Pistes d'évolutions

1. Bilan.

- 15. Jugez-vous les interventions de l'État sur le territoire suffisantes et adaptées ?
- 16. Sur quels domaines les interventions devraient-elles être renforcées ?

2. Les leviers pour améliorer l'impact des dispositifs d'État sur le territoire et les entreprises

- 17. Au regard des champs d'interventions ?
- 18. Au regard des types de soutiens (financiers, accompagnement...) ?
- 19. En matière d'information / d'animation des dispositifs ?

3. Autres remarques / suggestions.

Annexe 1 du guide d'entretiens : questions ciblées par grandes thématiques d'actions

Services publics de l'État

➔ Éducation nationale (primaire et secondaire) :

Quelles sont les conséquences de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sur les suppressions de postes et fermetures de classes? Quelle adéquation avec l'évolution des effectifs ?

L'offre en matière de formation est-elle suffisante et adaptée aux spécificités du territoire ?

➔ Gendarmerie nationale :

Les conséquences sur la sécurité en milieu rural de la réduction des effectifs de la gendarmerie nationale ?

➔ Tribunaux :

Quelles sont les conséquences de la réforme de la carte judiciaire sur l'accessibilité des différents tribunaux ?

➔ Services déconcentrés de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) :

Quelles sont les conséquences de la fusion des réseaux locaux la direction générale de la Comptabilité publique (DGCP) et de la direction générale des Impôts (DGI) sur l'accessibilité des contribuables et des collectivités territoriales aux trésoreries ? sur le service rendu aux contribuables et aux collectivités ?

➔ Services déconcentrés de l'État :

Quelles sont selon vous les conséquences de la réforme de l'administration territoriale de l'État sur l'accessibilité et la qualité des services déconcentrés de l'État ? Quels types de services avez-vous bénéficié ces 5 dernières années ?

Cette réforme vous a-t-elle incité à modifier vos pratiques en matière de demande de conseil ?

« L'assistance technique de l'État aux collectivités territoriales pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (Atesat) est-elle respectée ?

➔ Organisation de l'offre de services publics :

Votre territoire est-il concerné par la mutualisation des services publics tels que les maisons et relais de services publics ? Quel bilan en tirez-vous ?

Santé et social

- L'offre médicale (hôpitaux, médecine libérale) et sociale (accueil de la petite enfance, établissements et services d'aide par le travail....) vous semble-t-elle suffisante et adaptée aux besoins de votre territoire ? Peut-on parler de l'existence d'un « service de proximité » ?
- Comment cette offre est-elle organisée ? Quel rôle joue l'agence régional de santé (ARS) sur le territoire un peu plus d'un an après sa création ?
- Votre territoire est-il concerné par un projet de création de maisons de santé pluridisciplinaires ? Pensez-vous que ce projet pourrait pallier certains problèmes rencontrés sur les communes de la zone observée ?

Services à la population

- Les services à la population (commerces de proximité, activités sportives et culturelles, les services à la personne....) sont-ils suffisants et accessibles au sein de l'espace ?
- Selon vous, comment renforcer cette offre de services ? Quelles sont les principales actions conduites sur votre territoire ?

Transport

- Les infrastructures routières, ferroviaires permettent-elles des liaisons rapides et de qualité avec le reste du département ou de la région ?
- Les services de transport en commun de passagers (car, train, avion) sont-ils adaptés ?
- Les services de transport de marchandises sont-ils adaptés ?
- Votre territoire a-t-il bénéficié d'un soutien de l'État visant à améliorer la qualité de l'offre de transport ? Quel type de soutiens ?
- Quels sont les projets à envisager ces prochaines années pour améliorer cette offre et quels sont les partenaires à mobiliser ?
- Quels sont les apports des modalités innovantes de transports (covoiturage, transport à la demande, intermodalité...) ?

Attractivité économique

- **Effets et impacts des dispositifs en faveur des entreprises :**
- Dans quelle mesure les zonages (si le territoire observé est concerné par un zonage) AFR (notamment PAT) et ZRR bénéficient au développement économique du territoire ? Les communes ciblées par ce/ces zonage(s) sur votre territoire sont-elles pertinentes ?
- Si votre territoire est concerné par les pôles d'excellence rurale (PER) et les dispositifs de soutiens aux grappes d'entreprises, quels effets observez-vous ?
- Quels avantages et inconvénients observez-vous dans les deux modalités de mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire en milieu rural : zonage versus appel à projet ?
- Les aides d'État à la création et au maintien d'entreprises, de commerces, de l'artisanat et des services (tels que les dispositifs NACRE ou FISAC) sont-elles mobilisées sur votre territoire ? Quels effets observez-vous ?
- **Facteurs d'attractivité du territoire :**
- Quels sont les déterminants de la répartition des activités dans l'espace considéré ?

- Quels avantages comparatifs le territoire dispose-t-il ? (main d'œuvre moins coûteuse dans l'industrie, qualité de vie...) ? Ces facteurs sont-ils mis en avant par les acteurs locaux (dans le cadre de la promotion du territoire) ?

Activités tertiaires

- **Activités touristiques :**
- Quelle importance occupe le secteur touristique au sein de l'économie locale ? Comment la promotion est-elle assurée ?
- Quelles aides sont mobilisées en faveur de l'aménagement touristique ? En quoi les aides d'État contribuent-elles à cet aménagement ?
- Comment évaluez-vous l'action de l'Agence de Développement Touristique de la France (Atout France) ?
- **Autres services :**
- Le tissu des services présents (services comptables, bancaires...) sur le territoire est-il suffisant et adapté aux besoins et au développement des activités économiques implantées ?

Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)

- Quel bilan tirez-vous sur votre territoire du programme de résorption des zones blanches de téléphonie mobile que pilote la DATAR depuis 2003 ?
- Votre territoire a-t-il été concerné par les actions menées par l'État concernant l'équipement en services Internet haut débit (notamment dans le cadre du FNADT, FANT..) ?
- Plus globalement, votre territoire (ou certaines communes de celui-ci) présente-t-il encore à l'heure actuelle des difficultés dans l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (téléphonie, internet haut débit) ?
- Quelle est la stratégie en matière de développement des NTIC pour votre territoire ?
- Perspectives en matière de très haut débit ?

Immobilier / logement

- Avez-vous bénéficié de soutiens de l'État en matière de réhabilitation de l'habitat rural ? (OPHA RR...), de lutte contre la précarité énergétique, d'adaptation des logements au risque de dépendance des personnes âgées ?
- Quels sont les principaux enjeux en matière d'immobilier / logement pour votre territoire ? Avez-vous identifié des actions prioritaires ?
- *Quid* du logement locatif, et notamment social, sur votre territoire ?

Gouvernance locale

- Est-ce que la qualité et les modalités de la gouvernance permettent d'expliquer l'efficacité plus ou moins grande des territoires dans la mise en œuvre de stratégies de développement ?
- Est ce que le fait de disposer d'une ingénierie locale joue un rôle particulier dans la structure porteuse ou mutualisée ?

Annexe 2 du guide d'entretiens : les principaux dispositifs d'État mobilisés par les territoires ruraux

Thématiques	Exemples d'interventions
Services publics de l'État	Éducation, gendarmerie, services déconcentrés de l'État, tribunaux, trésoreries... Maisons et relais de services publics
Opérateurs de services publics	Expérimentations de services en commun « + des services au public » tels que les relais poste, visiobornes, guichets mutualisés...
Santé et social	Maisons de santé pluridisciplinaires Bourses allouées aux étudiants en médecine et autres aides à l'installation des praticiens en milieu rural Organisation de l'offre de santé sur tout le territoire rural par l'ARS
Services à la population	Aides du FISAC Renforcement des distributeurs automatiques de billets sur les territoires ruraux par La Poste Soutien de l'offre de services à la personne
Transports	Prise en compte de la desserte routière et ferroviaire des territoires ruraux dans le schéma national des infrastructures de transports (SNIT) Valorisations d'initiatives innovantes en matière d'offre de mobilité dans le cadre des PER
Attractivité économique	Fonds national de revitalisation des territoires (FNRT) ; contrats de site (CS), contrats de site défense (CSD) Les pôles d'excellence rurale (PER) Les exonérations fiscales et sociales des zones de revitalisation rurale (ZRR) Les aides à finalité régionale (AFR) dont la prime à l'aménagement du territoire Les aides à la création et au maintien d'entreprises, de commerces, de l'artisanat et des services (NACRE, FISAC...)
Activités tertiaires	Soutien au tourisme rural Création d'une plateforme nationale avec les acteurs du tourisme rural Expérimentation des contrats de destination Atout France Réactualisation du schéma « véloroutes voies vertes »
Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)	Couverture du territoire en téléphonie mobile et Internet haut débit : Plan zones blanches téléphonie mobile « Stratégie de cohérence régionale » menée par les préfets de région
Immobilier	Soutien à la rénovation thermique (fonds du Grand emprunt) des logements afin de favoriser les mises aux normes et réduire la précarité énergétique Soutien à la réhabilitation de l'habitat rural Soutien à l'adaptation des logements au risque de dépendance des personnes âgées