

**COMMENT PROMOUVOIR LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE DES
ESPACES RURAUX ?**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section de l'aménagement durable des territoires

par

M. Guillaume de RUSSÉ, rapporteur

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	1
PROJET D'AVIS	7
INTRODUCTION	7
I - UNE TRÈS GRANDE DIVERSITÉ DES ESPACES RURAUX.....	9
A - DES ESPACES RURAUX D'UNE GRANDE DIVERSITÉ	9
1. Des liens accrus entre urbain et rural.....	9
2. Une pluralité d'indicateurs et de typologies pour les espaces ruraux	10
3. Diversité économique des campagnes	13
4. Des situations contrastées en matière d'emploi	19
5. Des situations différenciées du rural en matière de pauvreté	22
B - UNE PRISE EN COMPTE NÉCESSAIRE DE CETTE DIVERSITÉ	23
1. Elaborer l'indispensable diagnostic territorial	23
2. L'importance de se fonder sur les atouts locaux des territoires dans une logique de développement endogène	23
3. Evaluer le stock des normes pour les adapter si nécessaire et éviter leur prolifération	24
II - RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ DES ESPACES RURAUX...25	
A - AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ PHYSIQUE ET NUMÉRIQUE DES ESPACES RURAUX	25
1. Renforcer l'accessibilité des espaces ruraux en matière de transports.....	25
2. Accélérer l'accessibilité numérique des espaces ruraux :	26
B - CONFORTER LA QUALITÉ DE L'URBANISME	28
C - GARANTIR UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET AUX SERVICES AU PUBLIC.....	31
1. Favoriser l'accès des jeunes ruraux à la formation et à l'enseignement supérieur.....	32
2. Assurer l'accès à des soins de proximité de qualité.....	34
3. Développer les structures de proximité pour l'accueil de la petite enfance	36
III - SIMPLIFIER L'ACCESSIBILITÉ DES AIDES PUBLIQUES ET AMÉLIORER LEUR VISIBILITÉ	37

IV - AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ PAR LES FILIERES ET LES RESEAUX.....	41
A - CONFORTER LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET SYLVICOLE	41
B - PROMOUVOIR LE DYNAMISME DES ENTREPRISES LOCALES	42
C - FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TOURISME	44
D - PROMOUVOIR LA RECHERCHE PARTENARIALE EN ZONES RURALES	47
V - CONFORTER L'EMPLOI ET LA FORMATION.....	48
VI - DYNAMISER LA GOUVERNANCE POUR CONFORTER LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES ESPACES RURAUX	49
A - TIRER LE MEILLEUR PARTI DE LA LOI NOTRE	49
B - DÉCONCENTRER LA GOUVERNANCE POUR FAVORISER LE DYNAMISME LOCAL.....	50
CONCLUSION.....	51
DOCUMENTS ANNEXES	55
Annexe n° 1 : Composition de la section de l'Aménagement durable des territoires	57
Annexe n°2 : .Liste des personnalités entendues	59
Annexe n°3 : .Liste des travaux déjà réalisés de la section de l'Aménagement durable des territoires	62

SYNTHÈSE

2 Les espaces ruraux de France métropolitaine présentent des situations
3 contrastées. La notion peut aller de territoires isolés et très peu denses à des
4 communes de densité moyenne situées près de grandes villes. Si la plupart voient
5 augmenter leur population, certains, notamment dans le rural isolé, perdent des
6 habitants. Leur économie comprend, plus que celle des grandes villes, une part
7 importante d'activités productives, agricoles, artisanales et industrielles. Mais les
8 activités résidentielles y prédominent, notamment du fait de l'apport de revenus
9 de personnes qui travaillent en ville et résident dans le rural, viennent y passer
10 leur retraite, y créer une entreprise ou s'adonner au tourisme. Une partie des
11 jeunes les quitte pour se former dans les villes. Des territoires ruraux, notamment
12 industriels, figurent parmi ceux qui ont le plus souffert de la crise et d'autres,
13 souvent grâce à leur attractivité résidentielle, parmi les moins affectés.

14 Les atouts des territoires ruraux sont diversifiés. Ils dépendent de la région
15 où ils se situent et de leurs caractéristiques propres. Leur potentiel naturel et
16 agronomique sont un levier pour répondre aux besoins alimentaires locaux et
17 mondiaux. Certains territoires parmi les plus innovants en France quant aux
18 énergies nouvelles sont ruraux. La qualité du cadre de vie est un avantage majeur
19 à valoriser. La proximité et la confiance mutuelle qu'elle permet sont un atout
20 pour développer le tissu économique. D'autres facteurs sont aussi essentiels :
21 l'accessibilité physique, à longue distance et de proximité ; l'accessibilité
22 numérique, souvent lacunaire ou incomplète dans le rural. L'accessibilité à des
23 structures de formation diversifiées est un enjeu. L'accès aux commerces, aux
24 services ou aux soins de proximité importe d'autant plus dans le rural que la part
25 de personnes âgées y est élevée. Le développement de la *silver* économie
26 constitue un vecteur de création d'emploi et de richesse que des espaces ruraux
27 ont su saisir. L'existence de dispositifs partenariaux favorisant la recherche y est
28 aussi un élément d'attractivité.

29 Un grand nombre de dispositifs d'aides aux niveaux de l'Union
30 européenne, de l'État et des collectivités territoriales, vise à favoriser le
31 développement des entreprises, notamment en milieu rural. Cette multiplicité nuit
32 à leur lisibilité et fait courir un risque de saupoudrage et de sous-utilisation des
33 aides.

34 Les relations entre villes et campagnes, accrues par la hausse des mobilités,
35 créent une communauté de destin entre grandes villes et espaces ruraux. Certes,
36 certains territoires ruraux se portent plutôt bien, notamment quant à l'emploi,
37 dans des régions qui vont mal et réciproquement. Mais des métropoles valorisent
38 l'attractivité de leur environnement rural et des communes rurales tirent parti du
39 dynamisme de grandes villes voisines, ne serait-ce qu'en matière de tourisme.

Les Comités interministériels aux ruralités des 13 mars et 14 septembre 2015 ont défini 67 mesures pour les territoires ruraux. Si certaines semblent aller dans le bon sens, leur mise en œuvre n'est pas achevée et il est trop tôt pour apprécier leur apport réel. L'essentiel dépendra de la capacité de l'État, dans un contexte de restriction budgétaire, à assurer leur financement. Y parviendra-t-il, alors que les moyens financiers des collectivités territoriales se réduisent, avec des incidences sur leurs investissements et donc sur l'activité ?

La réforme territoriale avait pour ambition de clarifier le partage des compétences des collectivités territoriales : la Région devient seule responsable de la stratégie économique sur son territoire. Pour le tourisme, les compétences restent partagées. Le département peut dans certaines circonstances contribuer au financement de services marchands en milieu rural. Le pari de la création de grandes régions et intercommunalités est sans doute que, par ces regroupements, les territoires en situation favorable tireront vers le haut ceux qui le sont moins. Mais un risque existe, à l'inverse, que les territoires en situation favorable « siphonnent », quant à l'emploi public ou à l'activité, ceux moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés. En outre, certains départements ou intercommunalité ont des liens économiques plus forts avec une autre région que la leur.

Les espaces ruraux sont pour notre pays une richesse. Certains ont su tirer parti de leurs atouts pour promouvoir leur dynamisme économique, pour peu que les concours nécessaires soient apportés aux acteurs locaux. Le CESE formule des préconisations en ce sens, dans une logique de mise en capacité des territoires, de cohésion nationale et de développement durable :

I. PRENDRE PLEINEMENT EN COMPTE LA DIVERSITÉ DES ESPACES RURAUX

Intégrer dans la préparation du Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) l'élaboration d'un diagnostic territorial global et prospectif, impliquant de manière participative, sous l'autorité du préfet de région, l'ensemble des parties prenantes au développement économique des espaces ruraux, et notamment des représentants des élus des territoires concernés, des organisations représentant les différentes formes d'entreprises et des organisations syndicales de salariés.

Se fonder sur les atouts locaux des territoires dans une logique de développement endogène, notamment en favorisant, dans le respect du code des marchés publics, l'allotissement de marchés publics, ou l'accompagnement par des grands groupes de leurs fournisseurs locaux pour accompagner leur montée progressive en qualification et en compétitivité.

Charger la Commission nationale des normes d'évaluer le stock des normes et de les adapter si nécessaire pour éviter leur prolifération excessive.

1 II. CONFORTER LEUR ACCESSIBILITÉ PHYSIQUE

2 Assurer le financement de la rénovation des réseaux ferroviaires, routiers et
3 fluviaux, et notamment des voies capillaires pour le fret, pour améliorer les
4 liaisons en termes de services des zones rurales avec les grandes villes et au
5 niveau local ;

6 Renforcer l'optimisation de l'existant, ainsi que la priorité à donner aux
7 alternatives à l'utilisation solitaire de la voiture ;

8 Chercher pour le fret une complémentarité entre dessertes de proximité et
9 l'acheminement optimisé de trains de fret longue distance

10 Renforcer liaisons intercités et dessertes des zones rurales ; rénover les
11 matériels des transports publics ; transférer aux régions et aux départements la
12 charge de routes nationales présentant un intérêt régional ; maintenir le réseau
13 des stations-services clés en milieu rural.

14 Mettre en place des agences locales de la mobilité pour favoriser le
15 développement des transports collaboratifs en zones rurales (covoiturage,
16 autopartage, TAD, services de vélo) et l'intermodalité avec les transports publics.

17 III. ACCÉLÉRER L'ACCESSIBILITÉ NUMÉRIQUE DE L'ENSEMBLE DU RURAL

18 Accélérer la couverture en très haut débit numérique de l'ensemble du
19 territoire en résorbant les zones blanches 2G et 3G, avec au minimum un
20 opérateur ou des infrastructures mutualisées ;

21 Favoriser la remontée par les communes des difficultés de couverture et y
22 remédier au plus vite sans se limiter à la seule couverture du centre des bourgs.

23 Développer à l'initiative de l'Etat un réseau d'échanges d'expériences sur
24 les nouvelles formes de travail (télétravail ...) entre les acteurs concernés
25 (collectivités locales, entreprises, organisations syndicales).

26 IV CONFORTER LA QUALITÉ DE L'URBANISME

27 Conforter la préservation des sols en faisant relever des intercommunalités
28 les permis de construire dans le périurbain ou en zones rurales ; enrayer le mitage
29 et l'artificialisation du foncier rural en densifiant l'habitat en centres bourgs.

30 Promouvoir le développement du logement social dans les espaces et les
31 bourgs ruraux où le taux de logement vacant est faible

32 Encourager la rénovation du bâti, veiller à sa qualité environnementale,
33 entre autres en termes d'isolation, en opérant un rééquilibrage au profit de
34 l'habitat ancien des mesures fiscales qui favorisent pour la plupart l'incitation à
35 la construction de bâtiments neufs. Valoriser le patrimoine architectural et
36 paysager.

V GARANTIR UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS

Conforter l'accès des jeunes ruraux à la formation et à l'enseignement supérieur en développant, en amont de la terminale, l'information en vue des décisions d'orientation, permettre l'accès aux apprentis mineurs aux places d'internat, multiplier les initiatives locales favorisant une offre de petits logements adaptés là où le tissu artisanal est dense et les besoins importants ;

Favoriser l'accès aux soins de proximité en incitant et facilitant l'installation de médecins (Contrat d'engagement de service public), en sécurisant les jeunes généralistes (contrat de praticien territorial en médecine générale), en développant l'exercice collégial et partenarial (déploiement de maisons de santé pluridisciplinaires) et la télémedecine, ainsi qu'en encourageant les conventions entre hôpitaux de proximité et CHU.

Encourager l'implication des entreprises dans le développement de structures de proximité pour l'accueil des jeunes enfants.

VI AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ ET LA VISIBILITÉ DES AIDES PUBLIQUES

Réduire le nombre et simplifier les dispositifs d'aides visant à favoriser le développement des entreprises, améliorer leur évaluation et leur efficacité.

Remédier au manque d'ingénierie publique dans les espaces ruraux en améliorant la coopération, la coordination et la mutualisation entre acteurs (État, région, département, EPCI, commune, chambres consulaires).

Favoriser une plus grande continuité dans les aides, les dispositifs actuels étant trop centrés sur la création d'entreprises et les trois premières années.

VII. AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ PAR LES FILIÈRES ET LES RÉSEAUX

Favoriser le développement des circuits de proximité et des « filières territorialisées agricoles » ; accroître la productivité durable de la forêt en encourageant les regroupements de propriétaires dans des organisations de producteurs, réaffirmer une hiérarchie claire entre modes de valorisation de la forêt, renforcer les missions de service public et les moyens de l'ONF.

Améliorer l'accès des PME aux marchés publics en y renforçant la prise en compte des critères de proximité (circuits courts) et de qualité (logique de mieux disant), ainsi qu'à l'international via le « portage » à l'exportation par des grands groupes et par les collectivités territoriales dans les salons à l'étranger.

Revaloriser le FISAC en le recentrant sur son objectif originel.

Conforter les entreprises de taille intermédiaire (ETI) par un meilleur équilibre entre donneurs d'ordre et sous-traitants.

Conforter le fonctionnement en réseaux des dispositifs partenariaux qui visent à favoriser l'innovation en zones rurales. Reconduire le dispositif des Pôles d'excellence rurale, après évaluation permettant de l'adapter.

1 Confier aux chambres consulaires une mission de mobiliser en amont à la
2 transmission d'entreprises auprès des chefs d'entreprise de plus de 55 ans.

3 VIII FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TOURISME

4 Mettre en place des partenariats contractuels entre collectivités et structures
5 publiques chargées du tourisme, bâtir un projet territorial de développement
6 touristique impliquant tous les acteurs, y compris les salariés.

7 Mettre à l'étude à la condition de louer une certaine durée le transfert des
8 avantages liés aux constructions touristiques neuves vers la réhabilitation.

9 Renforcer l'accessibilité par une offre dédiée dans les structures relevant du
10 Tourisme Social et Solidaire (TSS).

11 Encourager le développement de nouvelles formes de tourisme (marche à
12 pied, réseau national des véloroutes voies vertes) en renforçant le respect de
13 l'environnement dans les activités mises en place.

14 IX) RENFORCER L'EMPLOI ET LA FORMATION

15 Conforter la montée en qualification de la main-d'œuvre et en particulier
16 des jeunes, notamment *via* l'apprentissage et l'alternance, mais aussi de
17 l'ensemble des actifs *via* la formation permanente.

18 Développer la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
19 (GPEC) territoriale en zones rurales.

20 Améliorer l'attractivité du travail saisonnier, la qualification et les
21 conditions de travail des salariés concernés.

22 X) DYNAMISER LA GOUVERNANCE POUR CONFORTER LE DÉVELOPPEMENT

23 Faire dans les régions élargies un suivi statistique prenant en compte, outre
24 la nouvelle région ainsi créée, les régions désormais fusionnées qui la composent.

25 Conforter le rôle des CESER.

26 Encourager élus et partenaires sociaux à se saisir des outils existants
27 (Comité de bassins d'emploi, commission paritaire, associations ou autres...)
28 pour organiser le dialogue social territorial.

29 Déconcentrer la gouvernance pour favoriser le dynamisme local, en incitant
30 la région à conventionner avec ses partenaires institutionnels, en particulier les
31 EPCI, pour optimiser les initiatives économiques territoriales, en liens avec les
32 acteurs locaux agissant en la matière (élus territoriaux, chambres consulaires).

33 Prévoir un point d'étape, pour dresser d'ici trois à cinq ans un bilan des
34 incidences des évolutions législatives introduites par la réforme territoriale sur les
35 territoires ruraux, en particulier en matière de développement économique.

36

PROJET D'AVIS

Le 14 avril 2015, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a confié à la section de l'Aménagement durable des territoires l'élaboration d'un rapport et d'un projet d'avis sur *Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ?*

La section a désigné Guillaume de Russé comme rapporteur.

*
* *

INTRODUCTION

Les espaces ruraux se caractérisent par une densité de peuplement relativement faible, avec une large prédominance des champs et de la forêt dans l'utilisation des sols, sans les réduire pour autant aux seules activités agricoles. Ils comprennent aussi les villages et petites villes qui jouent souvent en leur sein le rôle de pôles de services publics et privés.

Ces espaces représentent une part importante du territoire métropolitain et de la population de notre pays. Leur étendue et leur population diffèrent toutefois fortement selon les approches de la ruralité retenues et que l'on y intègre les seules zones rurales vivant hors influence des villes ou que l'on y ajoute les communes rurales vivant sous leur influence. Mais divers indicateurs permettent de les appréhender et leur différenciation avec les espaces urbains continue pour le Conseil économique, social et environnemental de faire sens pour comprendre les dynamiques territoriales, de peuplement et économiques, à l'œuvre.

Les campagnes sont confrontées à des mutations considérables, dont certaines peuvent constituer des opportunités de développement. Ainsi, les espaces ruraux ont connu à des degrés divers, ces dernières décennies, un accroissement de leur population résidente. Cette évolution tient surtout à un solde migratoire positif que favorisent les aménités et le coût relativement faible du foncier qu'ils offrent. L'apport de revenus résultant de ces arrivées de population et du tourisme, les interactions croissantes entre villes et campagnes, l'importance des transferts publics entre régions riches et régions pauvres, ont contribué depuis trente ans au développement de nombreux territoires ruraux.

Toutefois, si l'offre de services de proximité peut contribuer à leur attractivité, l'évolution récente de l'offre de services publics ou de soins dans des villes petites et moyennes, notamment avec la révision générale des politiques publiques, pose problème pour les habitants de nombre de communes rurales.

1 La crise, depuis 2008, fragilise par ailleurs les activités économiques et l'emploi
 2 dans beaucoup d'espaces ruraux ; les mutations de l'agriculture y ont
 3 considérablement réduit le poids de ce secteur dans l'emploi, même si les
 4 industries agroalimentaires y restent souvent importantes ; en outre les efforts
 5 actuels de réduction des déficits publics et sociaux risquent de limiter les
 6 mécanismes de redistribution entre grandes villes et campagnes.

7 Les réalités à ces divers égards varient toutefois selon l'acception retenue
 8 des espaces ruraux et leur localisation (proche ou non des villes et des littoraux,
 9 dans les parties nord et est ou au contraire sud et ouest de la France, etc.).

10 Le Conseil économique, social et environnemental avait consacré en 2013
 11 un avis à « *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale*
 12 *d'aménagement du territoire ?* ». Il a souhaité prolongé cette réflexion en
 13 concentrant plus spécifiquement son analyse sur la situation et l'évolution du
 14 dynamisme économique des espaces ruraux, procédant notamment pour ce faire à
 15 diverses auditions, ainsi qu'à un déplacement de la section de l'Aménagement
 16 durable des territoires dans deux départements essentiellement ruraux au sens de
 17 l'OCDE, la Vienne et le Lot-et-Garonne.

18 Ces éléments, ainsi que ceux collectés dans divers rapports et études, parmi
 19 lesquels nombre de travaux de notre assemblée, montrent la très grande diversité
 20 des dynamiques économiques à l'œuvre dans les espaces ruraux et la nécessité de
 21 s'y adapter pour les prendre pleinement en compte.

22 L'avis souligne l'importance de renforcer l'accessibilité physique et
 23 numérique des espaces ruraux pour leur développement, d'améliorer la visibilité
 24 des aides et de simplifier leur accès pour les diverses formes d'entreprises, de
 25 conforter l'emploi et la formation, notamment pour les jeunes, dans ces
 26 territoires, ainsi que d'en dynamiser la gouvernance.

27 L'avis formule sur ces divers aspects des propositions qui visent toutes à
 28 donner aux territoires ruraux les moyens de promouvoir leur dynamisme
 29 économique. Il s'inscrit ainsi dans le contexte nouveau créé, pour les espaces
 30 ruraux, par les récentes *Assises de la Ruralité*, par les deux Comités
 31 interministériels à la ruralité qui les ont déjà suivis, en mars et septembre 2015,
 32 ainsi que par les réformes de l'organisation territoriale résultant notamment de la
 33 loi relative à la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe)
 34 de juillet 2015, qui posent ces questions de manière pour partie renouvelée.

35 Par cet avis, appuyé sur nombre de ses travaux récents, notre assemblée
 36 entend apporter sa pierre à la réflexion et à l'action engagées par les pouvoirs
 37 publics pour mettre en place des leviers susceptibles de mettre les espaces ruraux
 38 en capacité de construire leur développement, en interactions avec les autres
 39 territoires.

1 I - UNE TRÈS GRANDE DIVERSITÉ DES ESPACES RURAUX

2 A - DES ESPACES RURAUX D'UNE GRANDE DIVERSITÉ

3 Les espaces ruraux connaissent des situations très diverses, qui tiennent
4 notamment à l'amplitude du champ de la notion, qui peut en effet aller, selon les
5 acceptions retenues, de communes de densité moyenne situées à proximité voire
6 en périphérie des grandes villes à des espaces ruraux isolés et très peu denses.

7 1. Des liens accrus entre urbain et rural

8 La grande majorité des espaces ruraux connaît un accroissement de
9 population plus ou moins marqué, même si des communes rurales, notamment
10 isolées, continuent de perdre des habitants. Une part de cet accroissement,
11 comme dans les années 1970, résulte d'un mouvement d'étalement urbain et de
12 périurbanisation, des personnes qui travaillent en ville venant résider dans le
13 rural en raison d'un foncier moins cher, du cadre de vie et le cas échéant de
14 l'attrait présenté par une maison avec jardin. Mais depuis vingt ans, une autre
15 migration l'accompagne, souvent de plus longue distance, avec des arrivées
16 notamment de retraités mais aussi d'actifs qui font le choix de s'installer dans le
17 rural parfois isolé, certains d'entre eux créant une activité sur place. Cet apport,
18 qui fait globalement plus que compenser les départs, est l'un des ressorts
19 potentiels du développement de ces territoires. Ce phénomène s'est amplifié
20 entre 1999 et 2009, le solde naturel des espaces ruraux devenant à son tour
21 positif. Depuis dix ans, le taux d'augmentation de la population des communes
22 rurales est ainsi en moyenne plus élevé que celui des villes, même si c'est au sein
23 de ces dernières, plus peuplées, qu'intervient la majorité de l'accroissement de la
24 population.

25 L'augmentation des mobilités, très forte en longue période, marque un
26 accroissement des interactions ville-campagne. Les mouvements quotidiens
27 domicile-travail sont très importants dans les espaces ruraux relativement proches
28 des villes en termes de temps de déplacements : selon l'Observatoire des
29 territoires du Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET), dans le
30 rural sous influence urbaine, où réside la majorité de la population rurale, « 39 %
31 *des actifs vont travailler dans une autre aire urbaine* »¹ que celles où ils résident.
32 Dans le rural isolé, cette situation concerne en revanche une part beaucoup plus
33 faible de la population. S'y ajoutent des mobilités dans la semaine (courses,
34 loisirs du week-end) et aux périodes de vacances, de nombreux urbains venant
35 séjourner dans les campagnes, tandis qu'une partie, certes plus faible, des ruraux
36 quitte celles-ci pour se rendre ailleurs et notamment dans les villes. Au cours de
37 leur vie, 1/5^{ème} des jeunes âgés de 18 à 24 ans qui résidaient dans l'espace à
38 dominante rurale le quitte, en général pour aller poursuivre leurs études dans les

¹ Rapport 2011 de l'Observatoire des territoires du CGET (ex DATAR), p. 85.

grandes villes où l'offre d'enseignement supérieur est concentrée¹. A mesure qu'ils avancent en âge, et singulièrement quand ils prennent leur retraite, une partie des citadins qui le peuvent gagne ou regagne des villes petites ou moyennes et/ou des espaces ruraux, avec une préférence pour la moitié sud de la France et les littoraux. Cette mobilité accrue, ces échanges de population et l'essor de l'usage des technologies de communication (téléphone, télévision et, plus récemment, téléphone portable et internet) ont beaucoup rapproché les modes de vie entre villes et campagnes.

Pour autant, ces espaces se distinguent par certains aspects des villes et leur différenciation reste signifiante pour comprendre les dynamiques territoriales.

2. Une pluralité d'indicateurs et de typologies pour les espaces ruraux

La notion d'espaces ruraux et leur différence avec les espaces urbains peuvent être approchées par divers indicateurs traditionnels fondés sur la topographie, l'étude des densités ou le nombre d'habitants par commune.

L'approche topographique montre l'importance des campagnes en France : en 2012, **les sols agricoles occupent 51 % du territoire métropolitain** et les espaces naturels 40 %. Seuls 9 % du territoire de métropole sont ainsi, en moyenne, artificialisés. Les sols agricoles prédominent au Nord et à l'Ouest, et les sols naturels dans la plupart des régions du sud de la France. Toutefois, l'artificialisation augmente, notamment au profit des jardins d'agrément et des maisons, le plus souvent hors du centre des agglomérations, et doit être maîtrisée vu ses inconvénients pour l'agriculture, le cadre de vie et l'environnement.

L'approche par la densité de la population confirme l'importance des espaces ruraux en France. Le seuil de densité retenu par l'OCDE pour apprécier si un espace est urbain ou rural est de **150 habitants par km²**. Un département est considéré comme « essentiellement rural » pour l'OCDE si plus de 50 % de sa population vit dans des communautés de base (cantons) rurales et s'il ne comprend pas un centre urbain de plus de 200 000 habitants représentant au moins 25 % de la population départementale. Du fait de la densité moyenne faible en France métropolitaine (117 habitants au km²), plus du tiers des départements métropolitains sont « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE.

L'INSEE distingue traditionnellement les **communes rurales** des communes urbaines sur la base de la continuité du bâti et d'un seuil de population agglomérée fixé à 2 000 habitants. Les villes, au sens de cette définition, occupent selon l'INSEE, au terme du découpage en unités urbaines de 2010, 22 % du territoire et 48 millions d'habitants (soit 78 % de la population métropolitaine) y résident. Les communes n'entrant pas dans la composition d'une unité urbaine forment par différence **le territoire rural, qui représente selon cette approche 78 % du territoire et 22 % de la population.**

¹ INSEE Première n°1275, Article « Jeunes et territoires : l'attractivité étudiantes et des pôles d'activité » de Chantal Brutel (2010).

1 Peuvent aussi y contribuer des approches plus complexes qui rendent
2 compte des **imbrications et interactions croissantes entre espaces urbains et**
3 **ruraux**, ainsi que des **différentes échelles auxquelles vivent les populations**.

4 L'INSEE a défini en 2011 une nouvelle typologie des espaces urbains, dite
5 « **zonage en aires urbaines 2010** » (ZAU), qui rend compte de l'influence des
6 villes sur les espaces alentour en termes d'emploi et de déplacement domicile
7 travail. Selon ce zonage, 792 aires urbaines, où résident 85 % de la population,
8 structurent le territoire français, englobant la moitié des communes. D'autres
9 communes, au nombre de 11 000, regroupant 10 % de la population, sont
10 « multipolarisées ». Ainsi, selon l'INSEE, en France métropolitaine, « *95 % de la*
11 *population, soit 61 millions de personnes, vivent sous l'influence des villes* »¹.

12 Le **zonage en bassin de vie** vise à analyser la structuration de l'espace
13 français au regard de la répartition des équipements et services du quotidien ainsi
14 que de leur accès. Selon l'INSEE, 1666 bassins de vie structurent en 2012 le
15 territoire français, dont 1644 en France métropolitaine et 22 dans les DOM. **Les**
16 **trois quarts d'entre eux sont « ruraux » au sens des critères adoptés par la**
17 **Commission européenne. Ils représentent les deux tiers des communes**
18 **françaises, 78 % de la superficie du pays et 31 % de sa population.**

19 La Commission européenne a mis en œuvre en 2011 une typologie « **degré**
20 **d'urbanisation** », fondée sur un carroyage et une étude des densités en leur sein,
21 qui distingue communes densément peuplées, communes de densité intermédiaire
22 et communes peu denses. La densité moyenne de notre pays étant faible,
23 90 % des communes sont considérées « peu denses » au regard des critères
24 retenus.

25 L'INSEE identifie, avec la même méthode, des zones très peu denses au
26 sein des zones peu denses. Les mailles rurales intermédiaires ainsi formées
27 remplissent deux conditions : une densité de population au carreau d'au moins
28 25 habitants par km² et un minimum de 300 habitants. Les communes sont
29 réparties dans cette « **typologie européenne élargie** » en quatre catégories :
30 densément peuplées ; de densité intermédiaire ; peu denses ; très peu denses.

31 **Les espaces peu denses** au sens de la typologie européenne élargie
32 **représentent plus de la moitié des communes et près d'un tiers de la**
33 **population**. Ils connaissent en moyenne entre 2006 et 2011 le plus fort taux de
34 croissance de la population (+ 5,2 %) des 4 types d'espaces. La part artificialisée
35 de ces espaces est beaucoup plus faible que celle des communes de densité
36 intermédiaire (4 % contre 21 % de la superficie). La part des territoires agricoles
37 y est en revanche la plus forte (près des deux tiers de leur superficie).

38 **Un tiers des communes, très peu denses, regroupe 4 % de la**
39 **population**. Les sols y sont globalement peu artificialisés, avec 42 % de milieux

¹ INSEE Première n°1374 : « Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 : 95 % de la population vit sous l'influence des villes », de Chantal Brutel et David Levy (2011).

1 naturels et une part de l'emploi dans l'agriculture élevée (31 %). « *La part des*
 2 *résidences secondaires dans l'ensemble des logements* (26 %) *est la plus forte de*
 3 *toutes les catégories. Ces espaces se caractérisent aussi par une population plus*
 4 *âgée et une population aux revenus plus modestes* ». Mais « *faible densité n'est*
 5 *pas synonyme de dépeuplement : la population dans les communes très peu*
 6 *denses a augmenté globalement de 3,3 % entre 2006 et 2011* »¹.

7 La ruralité et ses caractéristiques sont par ailleurs **perçues** de manière
 8 directe et subjective **par les populations**, qui se sentent habiter à la campagne et
 9 nourrissent souvent un **sentiment d'appartenance et d'appropriation**.

10 La *Nouvelle typologie des campagnes françaises*, publiée en 2012 par la
 11 DATAR, qui vise notamment à tenir compte de la périurbanisation accrue, de la
 12 place croissante de l'économie résidentielle et du tourisme dans les espaces
 13 ruraux, souligne leur diversité. Prenant en compte toutes les communes qui
 14 n'appartiennent pas à une unité urbaine regroupant plus de 10 000 emplois, cette
 15 typologie identifie **trois principaux groupes d'espaces ruraux**².

16 **Les campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées** présentent
 17 une forte croissance résidentielle depuis la fin des années 1970. Elles comptent
 18 près de 16 millions d'habitants et près de 10 500 communes sur 140 355 km. Les
 19 conditions de vie et l'économie y sont liées de manière plus ou moins accentuée
 20 au dynamisme des métropoles et villes environnantes.

21 **Les campagnes agricoles et industrielles** comptent 5,5 millions
 22 d'habitants et 10 523 communes sur 140 000 km². Leur densité est faible et la
 23 population y est en général jeune grâce à un excédent des soldes naturel et
 24 migratoire. La qualification des actifs est en général peu élevée, la croissance des
 25 emplois faible et le taux de chômage important. Les activités industrielles
 26 prédominent, avec une sphère agricole et agroalimentaire affirmée. L'accès aux
 27 services et aux commerces est bon.

28 **Les campagnes vieilles et à très faible densité** (5,2 millions d'habitants,
 29 12 884 communes sur plus de 225 000 km²), éloignées de l'influence des grandes
 30 agglomérations et peu artificialisées, connaissent un brassage de population et
 31 parfois un regain démographique mais un fort vieillissement. Niveau de revenus
 32 et accessibilité des services y sont inférieurs à la moyenne métropolitaine.

33 Ainsi, la délimitation des espaces ruraux varie de manière non négligeable
 34 selon les critères retenus : les campagnes françaises concernent selon la
 35 « typologie européenne élargie » 33 000 communes et 22,6 millions d'habitants,
 36 mais près de 34 000 communes où résident 27 millions d'habitants d'après la
 37 typologie 2012 de la DATAR, estimation reprise dans le cadre des Assises de la

¹ INSEE, *La France et ses territoires*, édition 2015, p. 16 à 21.

² Ce point résume la typologie présentée par la DATAR dans *Territoires en mouvement* (2012). Sont seuls présentés ici ces trois principaux groupes, ceux-ci étant subdivisés par la DATAR en sept sous-groupes détaillés dans le rapport du présent avis.

1 Ruralité¹. Les différences entre ces deux typologies sont accentuées pour ce qui a
 2 trait aux espaces ruraux de **très faible densité** : ceux-ci concernent selon la
 3 DATAR près de 13 000 communes, 42 % du territoire et 5,2 millions d'habitants,
 4 mais 13 000 communes et 2,6 millions d'habitants selon la typologie européenne
 5 enrichie par les travaux de l'INSEE, ce dernier ordre de grandeur ayant été repris
 6 par Alain Bertrand, sénateur de Lozère, dans son rapport sur *L'Hyper ruralité*².

7 3. Diversité économique des campagnes

8 a) Importance de l'agriculture et mise en valeur des espaces agricoles

9 Les territoires ruraux français restent fortement structurés par les activités
 10 agricoles. En 2013, la superficie agricole utilisée représente près de la moitié du
 11 territoire national. Schématiquement, une ligne de partage Bordeaux Nancy
 12 sépare « *une France plus agricole au Nord et une France du Sud regroupant les*
 13 *massifs montagneux et la plupart des zones agricoles défavorisées* »³.

14 On comptabilise, en 2013, 900 000 emplois agricoles de façon régulière,
 15 dans 450 000 exploitations, soit environ 3 % de la population active totale mais
 16 une part nettement plus forte dans la plupart des communes rurales et atteignant
 17 31 % dans le rural très peu dense au sens de la typologie européenne enrichie.
 18 Malgré une volonté de diversification de certaines exploitations agricoles, on
 19 assiste à une spécialisation des exploitations, qui consacrent au moins deux tiers
 20 de leurs capacités de production à un type de production. Cette spécialisation
 21 s'opère au niveau régional « *en fonction des caractéristiques agronomiques des*
 22 *territoires (grandes cultures dans les plaines, élevage en zones de montagne ou*
 23 *de piémont), ainsi que par la proximité de débouchés commerciaux (maraîchage*
 24 *en zones périurbaines) ou encore de la constitution de filières intégrées de*
 25 *transformation aval (agroalimentaire dans l'Ouest)* »⁴.

26 La coopération agricole joue un rôle important pour développer
 27 l'agriculture et l'agroalimentaire. Elle compte 2 750 entreprises coopératives, soit
 28 40 % de l'agroalimentaire français et une marque alimentaire sur trois. Elle
 29 emploie 160 000 salariés et les trois quarts des agriculteurs adhèrent au moins à
 30 une coopérative.

31 En 2010, la France a réalisé 18,5 % de la production européenne de
 32 produits agricoles bruts (non transformés), avec une production qui s'élevait à
 33 61 Md€. En termes de commerce extérieur, l'excédent pour les produits agricoles

¹ *Nos ruralités, une chance pour la France : Comité interministériel aux ruralités* du 13 mars 2015, p. 5. Les communes rurales ainsi comptabilisées couvrent près de 90 % du territoire de la France métropolitaine.

² Rapport *Hyper-ruralité*, établi par Alain Bertrand, sénateur de Lozère (2014), p. 7.

³ Sénat, rapport d'information sur *Le nouvel espace rural français*, établi par Jean Francois-Poncet et Claude Belot (2008).

⁴ CESE, avis sur *L'agriculture familiale*, rapporté par Martine Laplante (2014).

1 bruts français atteint en 2013 4,3 Md€, auxquels on peut ajouter 6,4 Md€ pour
2 les produits agricoles transformés.

3 b) Une forêt française insuffisamment valorisée

4 La forêt française métropolitaine recouvre 16,5 millions d'hectares,
5 superficie en forte progression. Le taux de boisement moyen en métropole est de
6 30 % mais varie de 5 % dans la Manche à 67 % en Corse du Sud. Les feuillus
7 (65 %) prédominent, notamment en zones de plaine et de piémont, les résineux
8 marquant les montagnes et le pin maritime le massif landais. L'extension actuelle
9 de la superficie forestière se situe principalement dans les espaces ruraux de l'arc
10 méditerranéen, de Corse, de Bretagne et de Pays-de-la-Loire¹. La valeur finale
11 des produits de l'exploitation forestière est d'1,5 milliard€. La filière bois/forêts
12 représente 450 000 emplois, surtout dans l'industrie de seconde transformation
13 (charpentes, etc.).

14 La filière bois/forêts rencontre malgré ses atouts (grande variété d'essences,
15 superficie importante...) des difficultés traduites par un fort déficit de sa balance
16 commerciale (environ 6 Md€), la France exportant surtout des bois bruts à faible
17 valeur ajoutée et important des produits finis. Une des raisons du manque de
18 compétitivité réside dans le morcellement des forêts privées (trois-quarts des
19 3,5 M de propriétaires possédant moins de 4 ha) et leur sous-exploitation. Par
20 ailleurs, alors que les marchés recherchent principalement des résineux, la
21 production française est actuellement constituée majoritairement de feuillus.

22 c) Des activités industrielles notables

23 La présence d'activités industrielles dans les espaces ruraux, ancienne, reste
24 importante, notamment dans l'agroalimentaire. A l'échelle départementale,
25 nombre de départements « essentiellement ruraux » au sens de l'OCDE
26 présentent une forte surreprésentation d'emplois industriels : alors qu'en 2013,
27 l'industrie représente en moyenne 12,5 % des emplois en France métropolitaine,
28 ce pourcentage dépasse 20 % dans le Jura, en Vendée, en Haute-Saône, en
29 Mayenne, dans les Vosges et en Haute-Loire. A une autre échelle, les emplois
30 d'ouvriers sont fortement représentés dans les « petites aires et les communes
31 isolées », qui, dans la nomenclature des zones d'emploi de l'INSEE,
32 correspondent peu ou prou à la notion d'espaces ruraux : près de 24 % des
33 emplois d'ouvriers qualifiés et 28 % des emplois d'ouvriers peu qualifiés de
34 France métropolitaine y sont localisés en 2010, surtout dans le Nord et l'Ouest².

35 Toutefois, la crise économique a, depuis 2008, impacté très fortement les
36 activités et les emplois industriels : selon l'INSEE, « *entre 2006 et 2011, d'après*
37 *le recensement, l'industrie a perdu 11,3 % de ses emplois en France*

¹ Source : IGN, campagnes 2009 à 2013.

² INSEE Première n°1478, « Les métiers et leurs territoires », Jean-Michel Floch et Frédéric Lainé (2013), p. 2, Source INSEE, recensement de la population 2010, lieu de travail.

1 *métropolitaine* »¹. De très nombreux sites industriels implantés dans le rural en
 2 ont été gravement impactés, même si des entreprises industrielles se portent bien
 3 dans certains territoires ruraux. Et le caractère parfois quasi mono-industriel de
 4 certains bassins d'emplois peut s'avérer dramatique en cas de fermeture d'usine.

5 d) Un artisanat souvent dynamique en zones rurales

6 L'artisanat regroupe plus d'un million d'entreprises qui emploient plus de
 7 trois millions d'actifs et cent mille de plus chaque année, pour un chiffre
 8 d'affaires avoisinant 300 milliards €, avec une forte présence dans le rural : **31 %**
 9 **des entreprises de l'artisanat, soit près de 300 000, y sont implantées**².

10 Le poids du secteur de l'artisanat diffère selon les régions : il représente
 11 plus de 19 % des actifs dans des régions telles que l'Alsace, la Corse et la
 12 Lorraine, mais seulement 8 % des actifs franciliens. Les disparités territoriales
 13 sont aussi prégnantes quant au nombre d'entreprises artisanales rapporté au
 14 nombre d'habitants. Ainsi, les départements métropolitains présentant parmi les
 15 plus faibles densités de population (Lozère, Creuse, Cantal, Hautes-Alpes, Alpes
 16 de Haute-Provence) figurent aussi parmi ceux qui présentent la plus forte densité
 17 d'entreprises artisanales (plus de 200 pour 10 000 habitants).

18 e) Des activités résidentielles inégalement représentées

19 Le secteur tertiaire prédomine dans l'emploi en France : en 2013, le
 20 tertiaire marchand représente 47,6 % de l'emploi total en France métropolitaine
 21 et le tertiaire non marchand 31 %³. **Les activités de services sont de manière**
 22 **générale sous-représentées dans les espaces ruraux** par rapport aux zones
 23 urbaines, mais cela dépend du type de services. Les commerces vendant des
 24 produits de première nécessité, dont l'achat est quasi quotidien, maillent le
 25 territoire. Il y a, rapporté au nombre d'habitants, plus de boulangeries-pâtisseries,
 26 de boucheries ou de supérettes dans l'espace à dominante rurale qu'en zones
 27 urbaine⁴. De même, les services à la personne sont surreprésentés dans les
 28 campagnes, ceci s'expliquant notamment par la part relativement élevée de
 29 personnes âgées dans ces territoires. Certaines activités libérales, notamment de
 30 santé, contribuent aussi au service rendu au public dans l'espace rural ; si elles
 31 semblent par ailleurs mieux résister à la désertification économique, elles
 32 rencontrent souvent des difficultés d'embauche sur les métiers les plus qualifiés
 33 et/ou nécessitant de l'expérience professionnelle. A l'inverse, les magasins de
 34 biens pour lesquels les achats sont moins fréquents (vêtements, chaussures,
 35 meubles) sont plus rares en zones rurales. Y sont aussi sous représentées les
 36 activités du tertiaire associées à l'industrie, comme le commerce de gros ou les

¹ INSEE Première n°1503, « En matière d'emploi, les métropoles ont davantage résisté à la crise », de Marianne Borzic et Thomas Le Jeannic (2014), p. 2.

² Site internet des Chambres de métiers et de l'artisanat.

³ Source INSEE Travail emploi. Structures de l'emploi total par grand secteur d'activités.

⁴ INSEE *Le commerce en France édition 2009*, Dossier « A la campagne comme à la ville, des commerces traditionnels », de Gwennaél Solard (2009).

services aux entreprises, ou les services supérieurs mettant en jeu des équipements lourds, tels que les centres hospitaliers ou les structures d'enseignement supérieur.

L'économie des zones rurales est ainsi fortement axée sur la **réponse aux besoins des résidents** (commerce, services de proximité, construction, etc.). Le poids des activités de cette nature s'y est renforcé à partir des années quatre-vingt, avec le repeuplement progressif d'une part croissante de ces espaces. Comme l'a montré Laurent Davezies, les « navetteurs » qui résident en périphérie et travaillent en ville dépensent en effet une part des revenus gagnés dans les villes centres des aires urbaines près de leur lieu de résidence, à la campagne. Les mobilités des retraités sont un autre vecteur d'essor de l'économie résidentielle. Or, **des retraités quittent les métropoles et les grandes villes à l'approche de la retraite ou après celle-ci pour aller notamment résider dans des petites villes ou des zones rurales, souvent dans le sud de la France et sur les littoraux**. De ce fait, une partie des cotisations des actifs travaillant dans les grandes villes perçues au titre de la retraite alimente les dépenses faites en zones rurales par les retraités qui s'y sont établis.

f) Un tourisme diversifié en zones rurales

Le tourisme est un moteur de développement « présentiel » pour beaucoup de territoires ruraux. Si la France est le premier pays au monde par le nombre d'arrivées de touristes étrangers, ceux-ci se concentrent avant tout sur l'agglomération parisienne, la Côte d'Azur, les Alpes, les châteaux de la Loire et la Normandie. C'est donc souvent à l'occasion de visites successives que certains découvrent les territoires ruraux. Le tourisme des personnes résidant en France irrigue mieux l'ensemble du pays et notamment les campagnes. Ainsi, en 2013, sur 181 millions de déplacements touristiques des Français d'au moins une nuitée en métropole, 23 % ont eu pour destination les territoires ruraux, 22 % les zones littorales (dont un tiers de littoraux ruraux) et 21 % la montagne (dont un peu plus des deux tiers hors station)¹. Toutefois, en 2013, **les territoires ruraux n'accueillent que 19 % des nuitées** des touristes résidant en France. La durée moyenne des voyages est en effet courte à la campagne (moins de cinq jours)².

Du fait de la prédominance du tourisme littoral, parmi la trentaine de département « essentiellement ruraux » selon l'OCDE, ceux qui figurent parmi les 20 départements accueillant le plus grand nombre de nuitées touristiques des Français ont tous une façade littorale : il s'agit de la Vendée, du Morbihan, des Landes, de la Haute-Corse et des Côtes d'Armor. Apparaît aussi à moindre titre un phénomène d'héliotropisme : les départements « essentiellement ruraux » situés au sud de la Loire accueillent en moyenne une part des touristes plus élevée que ceux au nord de la Loire. Pour autant, tous les départements ruraux

¹ Source : enquête SDT, *Memento du tourisme édition 2014*, p. 104 et 105.

² « Le tourisme des Français en 2012 : autant de voyages, mais plus courts », in *Le 4 pages de la DGE*, n°27 (2013), p. 3.

accueillent des touristes et les recettes induites leur apportent des ressources, notamment *via* le complément de revenu procuré à divers acteurs économiques ruraux : agriculteurs, petits commerces alimentaires, hôteliers, propriétaires de gîtes, artisans œuvrant notamment à la construction et à l'entretien des résidences secondaires, etc. À titre d'exemple, « *l'agritourisme génère un revenu complémentaire égal à 23 % du chiffre d'affaires de l'exploitation agricole* », d'après l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA)¹.

Le tourisme rural est par ailleurs mieux réparti dans le temps que ce n'est le cas sur les littoraux. Ce plus grand étalement tient à ce que les touristes qui se rendent à la campagne, souvent pour des courts séjours, sont principalement des urbains en visite chez des parents ou des amis, ou qui y possèdent une résidence secondaire. Selon Atout France², dans les espaces ruraux, **les résidences secondaires** (dont des résidences de tourisme) représentent en moyenne 15 % des logements. Y est recensé **1 million de résidences secondaires, soit le tiers des résidences secondaires**, avec des poches de concentration dans le Sud-Est, en Bretagne et au sud de l'Ile-de-France.

Les formes de tourisme, multiples en zones rurales, se développent diversement selon les territoires. Les événements culturels contribuent ainsi à la notoriété d'espaces ruraux, à l'exemple de la grange de Meslay, en Touraine, ou du festival des Vieilles Charrues à Carhaix (Finistère) et offrent aux résidents permanents des occasions de se cultiver et/ou de se distraire. Art de vivre, gastronomie, œnotourisme constituent pour développer le tourisme rural d'autres vecteurs qui s'épanouissent dans la saveur des produits du terroir. De nouvelles formes de tourisme se développent, tels les Center parcs, qui visent à utiliser l'attrance des Européens pour les mers chaudes en leur proposant des activités de piscines à vague et des équipements sous bulle associés à des capacités d'hébergement installées dans une forêt en zones rurales.

Des labels nationaux visent à favoriser la conciliation par une destination du développement touristique, créateur de richesses et d'emplois, et de la préservation du patrimoine naturel. C'est entre autres le cas du label « station verte », destiné aux communes d'au plus 10 000 habitants disposant d'un patrimoine naturel, situées « *en espace rural, à la montagne, littorale ou rétro-littorale, engagées dans l'éco-tourisme* ». En 2014, la Fédération des Stations Vertes regroupe 544 Stations Vertes, situées en grande majorité à la campagne, et 22 Villages de Neige. Marche à pied, randonnée ou vélo... sont d'autres vecteurs de tourisme compatibles avec le respect de l'environnement, qui se déploient notamment dans les espaces ruraux.

¹ Repères –Agra presse hebdo N°3263 du 02/08/2010 cité par le Conseil National du Tourisme in *Le poids économique et social du tourisme*, p. 44.

² Atout France, *Les résidences secondaires en France*, décembre 2010. Dans cette étude, la campagne est définie à partir des communes hors littoral et hors montagne et ne faisant pas partie d'une unité urbaine. Dans cette acception spécifique, cet espace couvre 75 % de la superficie du territoire national sur 29 400 communes totalisant une population de 15,4 millions d'habitants.

g) De nouveaux leviers de développement économique

La production d'énergies renouvelables peut offrir des opportunités de développement pour les espaces ruraux. La promotion de la transition énergétique et les mécanismes incitatifs qui l'ont accompagnée ont en effet beaucoup étendu le champ des énergies dont l'exploitation peut être encouragée : essor de la production d'énergie par le photovoltaïque ou l'éolien, exploitation des biocombustibles agricoles et forestiers, méthanisation, multiplient les possibilités. La biomasse apparaît à cet égard comme une relative spécificité des territoires ruraux et un gisement important d'énergies renouvelables qui pourrait être mieux exploité et développé. Une grande partie des territoires les plus innovants en France en matière d'énergies nouvelles et de recherche de l'autosuffisance énergétique sont du reste ruraux.

La *silver économie* est un autre champ de développement économique possible pour les espaces ruraux, dont la population est, en particulier dans le « rural isolé », relativement « âgée » : en 2010, « l'indice de vieillissement », c'est-à-dire le rapport de la population des personnes de 65 ans ou plus à la population des personnes de moins de 20 ans, atteint 0,6 dans les communes densément peuplées, 0,7 dans les communes de densité intermédiaire et dans les communes peu denses, mais 1 dans les communes très peu denses. Certes, ce phénomène s'atténue depuis une quinzaine d'années mais la population française connaîtra dans les 20 prochaines années un vieillissement marqué. Selon les projections de l'INSEE, la part des personnes de plus de 80 ans dans la population, de 4,9 % en 2007, doublerait en 2040.

Or, comme le souligne l'avis du CESE *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement* : « les aînés, même fragilisés et moins mobiles, souhaitent pouvoir vieillir chez eux ». Cela ouvre des possibilités pour développer une économie « présenteielle », axée sur les activités, les biens et les services centrés sur les besoins vitaux de la population (commerces et services, loisirs, aménagements de logements, développement de la domotique, généralisation des outils informatiques de communication¹), qui peut bénéficier aux espaces ruraux. Une étude du CREDOC prévoit la création de 350 000 emplois dans la « *silver économie* », au bénéfice des personnes âgées². La Corrèze avec l'expérimentation ESOPE (filiale d'adaptation des logements dans la domotique *via* des interrupteurs intelligents, capteurs, parcours lumineux) a déjà su transformer en atout la particularité constituée par sa faible densité. Dans ce domaine comme dans d'autres, des territoires ruraux disposent de savoir-faire et peuvent les mettre à profit.

¹ CESE, avis *Projet de loi d'orientation et de programmation pour l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et Daniel Prada (2014).

² CREDOC, *Impact du vieillissement sur l'offre et la demande de biens et services de consommation* (2010).

4. Des situations contrastées en matière d'emploi

Analyser la situation en matière d'emploi et de chômage des espaces ruraux est délicat. Du fait de la part croissante de la population des espaces ruraux quittant sa commune voire son département de résidence pour aller travailler, l'INSEE a augmenté la taille des aires urbaines qu'il prend en compte et ne distingue plus guère les zones d'emploi selon qu'elles sont urbaines ou rurales, sauf pour le rural isolé. De plus, l'évolution de l'emploi en longue période est marquée, en France métropolitaine, par des **dynamiques géographiques différenciées**, qui, dans une certaine mesure, s'imposent à la différenciation urbain/rural. **L'évolution de l'emploi sur trente ans est ainsi de manière générale plus favorable dans le Sud, sur le littoral et en Île-de-France qu'au nord et au centre de la France.**

Sur plus courte période, la situation est d'autant plus complexe que, comme le soulignait une étude de la FNAU, si les pertes d'emploi liées à la crise économique amorcée en 2008 ont en général été moindres dans les zones d'emploi du Sud que dans celles du nord-est et du grand centre de la France, « *des zones d'emploi ont relativement bien supporté la crise dans des régions ou des départements qui vont mal, et inversement* »¹. Ainsi, **des espaces ruraux figurent parmi les territoires dont la situation au regard de l'emploi est très difficile et d'autres sont au contraire en position plutôt favorable** à cet égard.

Emploi et chômage entretiennent par ailleurs des relations complexes. En effet, comme le note l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, « *les incidences sur le taux de chômage des pertes d'emplois dans un territoire peuvent être amorties ou au contraire accrues par le nombre de personnes en âge de travailler ou par des entrées ou sorties (entrée en activité de jeunes, arrivées d'actifs venant d'autres régions, départs à la retraite) sur le marché du travail de ce territoire* »². À titre d'exemple, la Haute Corse, département rural pour l'OCDE, malgré une très forte augmentation de l'emploi sur son territoire au cours des trente dernières années, attire beaucoup d'actifs venus d'autres régions et le taux de chômage localisé y atteint en partie de ce fait fin 2014 un taux supérieur à la moyenne de la France métropolitaine. À l'inverse, la Nièvre, autre département peu dense et rural au sens de l'OCDE, a connu entre 2002 et 2013 une réduction de l'emploi très prononcée, mais son taux de chômage reste fin 2014 inférieur à la moyenne.

Approcher la réalité de la situation des espaces ruraux en matière d'emploi et de chômage en longue période et son évolution depuis la crise amorcée en 2008 suppose alors de recourir à divers paramètres et de combiner plusieurs échelles territoriales et temporelles.

¹ Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), *L'emploi local face à la crise de 2008-2009 : un révélateur des divergences territoriales* (2011), p. 33.

² CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguerie (2013).

1 **De manière générale, l'évolution de l'emploi en longue période a été**
 2 **peu favorable dans beaucoup d'espaces ruraux.**

3 D'après l'INSEE, **le nombre total d'emplois s'est, entre 1982 et 2011,**
 4 **accru en France métropolitaine de plus de 20 % en moyenne, davantage que**
 5 **la population (+ 16 % sur la période).** L'INSEE analyse les variations de ce
 6 phénomène à l'échelle des zones d'emploi. Dans un quart des 304 zones
 7 d'emploi, la progression de l'emploi a, sur la période, été supérieure à 30 %. Les
 8 territoires où la progression de l'emploi a été particulièrement forte sont
 9 principalement situés au Sud-Est ou à l'Ouest, en Île-de-France, dans les zones
 10 littorales, ainsi que dans des métropoles régionales. A l'inverse, **79 zones**
 11 **d'emploi**, soit environ un quart du total, ont **perdu des emplois**. Elles sont
 12 situées *« plutôt au Nord-Est et dans le Massif central, c'est-à-dire dans les*
 13 *régions où les activités industrielles et agricoles étaient encore très présentes il y*
 14 *a trente ans »*¹, avec **nombre d'espaces ruraux en leur sein.**

15 Une étude par l'INSEE des mutations fonctionnelles de l'emploi dans les
 16 territoires explique en partie pourquoi beaucoup d'espaces ruraux figurent parmi
 17 les zones d'emploi où les pertes d'emplois ont été relativement importantes sur la
 18 période. Dans son étude, l'INSEE distingue d'une part, la sphère productive,
 19 composée de l'agriculture, de l'industrie, du commerce de gros et des services
 20 aux entreprises, activités potentiellement exportatrices, et d'autre part, la sphère
 21 présentielle, axée sur la satisfaction des personnes résidentes ou des touristes
 22 (commerce de détail, santé et action sociale, éducation, services aux particuliers,
 23 administration et construction). Entre 1982 et 2011, les effectifs des activités
 24 productives se sont réduits de 6 % en France métropolitaine, alors que ceux de la
 25 sphère présentielle ont augmenté de 42 %. De ce fait, la part des activités
 26 présentielles dans l'emploi total est passée de 56 % en 1982 à 65 % en 2011.

27 **Ainsi, si les espaces ruraux ont bénéficié de la progression des effectifs**
 28 **des fonctions présentielles, beaucoup n'ont pas connu ces trente dernières**
 29 **années une croissance de l'emploi total aussi forte que la moyenne**
 30 **métropolitaine.** Les espaces ruraux sont en effet caractérisés par une présence
 31 relativement forte de l'agriculture en leur sein mais aussi, pour nombre d'entre
 32 eux, d'activités de production industrielle souvent peu spécialisées, dont les
 33 effectifs se réduisent. Ils bénéficient à l'inverse peu du développement des
 34 activités de production abstraites (recherche, etc.) dites « métropolitaines », dont
 35 le nombre d'emploi s'est fortement accru.

36 **Les situations des espaces ruraux au regard des demandes d'emploi et**
 37 **du chômage sont par ailleurs marquées par de grandes disparités.**

38 Si beaucoup d'espaces ruraux connaissent une évolution préoccupante de
 39 l'emploi, tant en longue période que depuis la crise amorcée en 2008, **leur**

¹ INSEE Première n°1538 : « Trente ans de mutations fonctionnelles de l'emploi dans les territoires », de Robert Reynard, Pascal Vialette et Clément Grass (2015).

situation relative est plutôt moins défavorable au regard du taux de chômage (en niveau) : ainsi, parmi les 36 départements ruraux au sens de l'OCDE, les deux tiers bénéficient au 3^{ème} trimestre 2014 d'un taux de chômage localisé inférieur ou égal à celui de la France métropolitaine. De plus, **parmi les dix départements métropolitains dont le taux de chômage est le plus élevé au 3^{ème} trimestre 2014, ne figure aucun département rural au sens de l'OCDE.**

Toutefois, la hausse du chômage (en flux) n'a pas été, depuis 2008, beaucoup moins prononcée dans les départements ruraux. **La crise s'est dans tous les départements de France métropolitaine traduite par une augmentation sensible du chômage depuis 2008.** Or, dans ces territoires, la fermeture d'une entreprise même de taille moyenne peut avoir des effets d'autant plus préjudiciables que le tissu économique local y est en général beaucoup moins diversifié que dans les grandes villes. Plusieurs personnes d'une même famille sont ainsi parfois conduites à travailler au sein de la même entreprise. La situation qui en résulte est alors considérablement aggravée pour le ménage considéré lorsque l'entreprise où travaillent ses membres en vient à licencier voire à fermer ses portes. Enfin, le **coût des transports en zones rurales** est souvent un facteur de difficultés pour retrouver un emploi.

L'Observatoire des territoires du CGET analyse dans son rapport 2014 la part des demandes d'emploi de catégories A, B et C¹, qui s'élève en moyenne à 16,7 % en France métropolitaine en 2013. Selon ce rapport, la corrélation entre la part des demandes d'emploi dans la population active et le caractère rural ou urbain d'un territoire serait relativement faible à l'échelle des zones d'emploi : **« On n'observe pas de corrélation forte entre le caractère rural ou urbain des différentes zones d'emploi et leur part de demande d'emploi. Ainsi, parmi les zones d'emploi comptant peu de demandeurs, on trouve des zones à la fois très urbaines (notamment en région parisienne) et des zones très rurales (comme la Lozère). Pour autant, les zones métropolisées sont, en 2011, en meilleure position que les autres zones. Par ailleurs, depuis 2003, leur situation a évolué bien plus favorablement »**².

A l'échelle des départements et des zones d'emploi, la situation des espaces ruraux varie donc considérablement selon leurs caractéristiques et l'intensité de leurs échanges avec les villes et les métropoles.

¹ Ce ratio rapporte le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C à la population active en moyenne annuelle. Il diffère du taux de chômage au sens du BIT car beaucoup de demandeurs d'emplois en catégories A, B et C, exerçant une activité réduite, ne sont pas chômeurs au sens du BIT. A l'inverse, des personnes peuvent être chômeurs au sens du BIT sans être inscrites sur les listes de Pôle emploi et ne sont en ce cas pas comptabilisées comme demandeurs d'emploi. Le calcul de ce ratio utilise la STMT (Pôle emploi Dares) pour estimer le nombre de demandeurs d'emploi de catégories A, B et C, ainsi que les estimations trimestrielles de population active par zone d'emploi de l'INSEE.

² Rapport de l'Observatoire des territoires du CGET 2014, p. 65.

5. Des situations différenciées du rural en matière de pauvreté

La situation des espaces ruraux est contrastée au regard de la pauvreté.

Le rapport 2013-2014 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) souligne **l'impact de la crise de 2008 sur les personnes en situation de pauvreté** : le nombre de ménages pauvres, appréhendé à travers le taux de pauvreté monétaire à 60 % du revenu médian, s'est accru d'environ 700 000 personnes en quatre ans en France. De plus, *« l'accroissement constaté entre 2007 et 2011 se situe presque entièrement au-dessous du seuil de pauvreté monétaire relative au seuil de 50 %, c'est-à-dire la population que l'on peut considérer comme très pauvre »*¹. Mais, parmi les départements confrontés **selon l'ONPES à des situations de pauvreté particulièrement marquées ou parmi ceux où l'augmentation de la pauvreté a été particulièrement forte, peu sont ruraux au sens de l'OCDE, même si certains le sont**, comme la Corse.

Un nouveau dispositif permet d'observer le revenu disponible des ménages jusqu'au niveau de la commune. Une étude de l'INSEE analyse ainsi à un niveau plus fin que ce n'était précédemment possible le taux de pauvreté monétaire. En 2012, le seuil de pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian est estimé à près de 990 euros par mois pour une personne seule. Le taux de pauvreté monétaire pour l'ensemble de la France métropolitaine est de **14,3 %**.

L'INSEE relève que, au niveau communal, la pauvreté monétaire est dans l'ensemble la plus forte, d'une part, **dans les villes-centres des grandes aires urbaines**, où le taux de pauvreté atteint près de 20 % en moyenne, et d'autre part **dans les communes isolées hors de l'influence des villes** (avec 17 % en moyenne), c'est-à-dire **dans les espaces ruraux isolés**, qui accueillent 5 % de la population. Dans le milieu rural isolé, **le taux de pauvreté est particulièrement élevé dans le Sud-Est (25 % en Corse et 24 % en Languedoc-Roussillon)**.

Toutefois, les communes rurales isolées, peu peuplées, n'accueillent, malgré un taux de pauvreté élevé, que 5,3 % de la population pauvre de France métropolitaine. La grande majorité de la population pauvre vit dans les centres des grandes agglomérations. Cela ne signifie pas que la pauvreté soit absente des communes rurales proches des agglomérations mais la part de personnes pauvres y est en moyenne inférieure au taux de pauvreté des villes-centres des grands pôles urbains et des communes isolées hors influence des pôles.

Les communes rurales isolées hors influence des pôles se caractérisent par ailleurs dans l'ensemble par **le niveau de vie médian annuel en euros le plus faible au niveau communal** : 17 941 euros par an (contre 19 786 pour la moyenne de la France métropolitaine)².

¹ ONPES, rapport 2013-2014 : les effets d'une crise économique de longue durée.

² INSEE Première n°1552, « Une pauvreté très présente dans les villes-centres des grands pôles urbains », par Anne-Thérèse Aerts, Sandra Chirazi et Lucile Cros, (2015).

1 B - UNE PRISE EN COMPTE NÉCESSAIRE DE CETTE DIVERSITÉ

2 **1. Elaborer l'indispensable diagnostic territorial**

3 Ainsi, les espaces ruraux présentent des caractéristiques économiques qui
4 les distinguent des métropoles ou des villes grandes et moyennes : de manière
5 générale, les secteurs productifs agricoles et industriels, ainsi que les services de
6 l'économie présentielle, y sont surreprésentés, tandis que l'évolution de l'emploi
7 en longue période y a été plutôt moins favorable que dans les métropoles.

8 Mais la situation des territoires ruraux est pour autant, comme le montre le
9 rapport sur lequel s'appuie cet avis, très diverse selon qu'il s'agit d'espaces
10 proches des villes ou au contraire isolés, situés au Nord et à l'Est ou au contraire
11 à l'Ouest et au Sud, à proximité ou non des littoraux, ainsi qu'en fonction de
12 leurs caractéristiques démographiques et économiques propres.

13 Aussi, comme le préconisait le CESE dans l'avis *La réduction des*
14 *inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du*
15 *territoire ?*, un **diagnostic territorial** doit être établi de façon préalable à toute
16 procédure de conduite de développement économique. Cet avis propose que ce
17 « *diagnostic territorial global et prospectif soit établi au moins tous les six ans*
18 *aux divers niveaux de collectivités* », sous l'autorité du préfet de région, et fasse
19 « *apparaître difficultés et cumuls d'inégalités* ».

20 Pour le CESE, l'élaboration de ce diagnostic devrait être intégrée dans la
21 préparation du Schéma Régional de Développement Economique (SRDEII),
22 **dont la problématique du développement économique des espaces ruraux**
23 **devrait être partie intégrante**. Il importe que ce diagnostic implique de manière
24 **participative, au plus près du terrain, l'ensemble des parties prenantes au**
25 **développement économique des espaces ruraux**. Cet exercice périodique
26 devrait comporter une dimension prospective¹. Son élaboration devrait associer
27 les acteurs locaux dans leur diversité, et notamment des représentants des élus
28 des territoires concernés, ainsi que des organisations représentant les différentes
29 formes d'entreprises et les organisations syndicales de salariés.

30 **2. L'importance de se fonder sur les atouts locaux des territoires dans**
31 **une logique de développement endogène**

32 Les atouts des territoires ruraux sont divers. Les ressources locales, par
33 exemple en termes de matières premières agricoles, sylvicoles ou de potentiel
34 énergétique, la qualité du cadre de vie et les aménités naturelles, le poids en leur
35 sein des différents secteurs et les caractéristiques de la main d'œuvre, la relative
36 stabilité de celle-ci, voire son aptitude à se transmettre des savoirs au sein des
37 entreprises, ne sont pas nécessairement les mêmes au nord et au sud de la France,
38 en fonction des régions et des départements et selon les territoires en leur sein.

¹ CESE avis *Quelles missions et quelle organisation de l'Etat dans les territoires ?*, rapporté par
Jacqueline Doneddu (2011), p. 11.

Aussi, il importe de **prendre pleinement en compte les atouts, ainsi que les faiblesses éventuelles, de chaque territoire rural** pour concevoir et mettre en œuvre la stratégie visant à promouvoir son développement économique.

Dans certains cas, celui-ci peut passer par l'accueil de filiales de grandes entreprises attirées par telle ou telle de ces caractéristiques. Toutefois, **l'expansion des entreprises locales constitue de fait souvent l'un des vecteurs privilégiés du développement des territoires ruraux**. Les chefs d'entreprises connaissent en effet déjà le territoire et ses atouts propres.

Cette logique de **développement endogène** peut être favorisée, dans le respect du code des marchés publics, par **l'allotissement de marchés publics** ou par l'attitude des grands groupes à l'égard de leurs fournisseurs locaux, de manière à **accompagner leur montée progressive en qualification et en compétitivité**. De grands groupes, comme par exemple EDF avec le projet *Une rivière, un territoire*, ou encore Total, conduisent des projets en ce sens. **Ce type de démarches associant de grandes entreprises présentes à l'international, des PME et TPE locales dans une logique de coopération, avec le concours des acteurs de terrain, gagnerait à être étendu.**

3. Evaluer le stock des normes pour les adapter si nécessaire et éviter leur prolifération

Le nombre des lois, règlements et normes en vigueur dans notre pays est considérable. Le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard l'estimait en 2013 à 400 000.

Or, les communes et les intercommunalités des espaces ruraux, aux moyens nécessairement limités, ne disposent pas du personnel suffisant pour en prendre connaissance et en tenir compte dans leurs actes de gestion territoriale, ce d'autant qu'une partie non négligeable de ce stock de normes évolue, certaines disparaissant, étant modifiées ou remplacées par d'autres au fil des années. Le *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* estimait le coût de cette prolifération à plus de 2 Md€ entre 2008 et 2012¹ et décrivait les finalités et les mesures qui devraient fonder la simplification.

Pour le CESE, **la Commission nationale des normes doit être le maître d'œuvre du chantier pour évaluer le stock des normes, les adapter si nécessaire et éviter leur prolifération.**

¹ Cf. *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative* établi par Alain Lambert et Jean-Claude Boulard (2013), p. 10.

1 II - RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ DES ESPACES RURAUX

2 A - AMÉLIORER L'ACCESSIBILITÉ PHYSIQUE ET NUMÉRIQUE DES ESPACES 3 RURAUX

4 1. Renforcer l'accessibilité des espaces ruraux en matière de transports

5 La France métropolitaine dispose de manière générale d'un important
6 réseau routier et ferroviaire de transports terrestres. Il s'agit néanmoins de veiller
7 à la préservation de ce patrimoine routier, ferroviaire et fluvial, alors qu'on
8 assiste à une dégradation de l'état de certains réseaux : baisse des indices de
9 qualité du réseau routier national, chute de l'investissement sur les réseaux
10 départementaux (baisse d'un tiers depuis 2007). En outre, nombre d'espaces
11 ruraux et de moyenne montagne restent relativement mal desservis par les
12 transports, ce qui nuit à leur attractivité économique, et l'état des réseaux de
13 transport nécessite des investissements considérables. Par ailleurs, du fait de
14 réseaux de transports publics souvent limités en leur sein, hors services de
15 transport à la demande, l'accessibilité des territoires ruraux dépend, plus qu'en
16 zones urbaines, de la qualité de la desserte routière.

17 La promotion du dynamisme économique des espaces ruraux passe alors
18 par une amélioration de leur accessibilité physique à plusieurs échelles :

- 19 - d'une part, cela suppose de **meilleures liaisons en termes de services**
20 **des zones rurales avec les grandes villes**, cette accessibilité à longue
21 distance étant importante notamment pour les entreprises ;
- 22 - d'autre part, cela passe par de meilleures liaisons au niveau local.

23 Dans les deux cas, une **optimisation des infrastructures** est nécessaire. Il
24 faut à cet égard pour le CESE :

- 25 - Renforcer l'optimisation de l'existant, ainsi que la priorité à donner
26 aux alternatives à l'utilisation solitaire de la voiture ;
- 27 - Assurer le financement de la rénovation des réseaux ferroviaires,
28 routiers et fluviaux et notamment des voies capillaires pour le fret ;
- 29 - Maintenir le réseau des stations-services clés en milieu rural qui joue
30 un rôle de relai et dont la fermeture poserait problème en aidant à leur
31 mise aux normes et en encourageant la diversité de leurs services.

32 Par ailleurs, **les dessertes des territoires ruraux doivent permettre de**
33 **développer les activités économiques et d'assurer la mobilité des personnes :**

- 34 - Chercher pour le fret une complémentarité entre dessertes de
35 proximité, notamment par des opérateurs ferroviaires locaux, et
36 l'acheminement de trains de fret longue distance de façon optimisée ;
- 37 - Renforcer liaisons intercités et dessertes des zones rurales, rénover les
38 matériels, notamment dans le cadre des transports publics ; transférer
39 aux régions et aux départements la charge de routes aujourd'hui

1 nationales mais qui présentent un intérêt régional, avec les moyens
2 financiers correspondants ;

3 - Mettre en place des agences locales de la mobilité pour favoriser le
4 développement des transports collaboratifs en zones rurales
5 (covoiturage, autopartage, TAD, services de vélo) et leur cohérence
6 avec l'offre de transport public (intermodalité).

7 Ces projets d'investissements dans des programmes d'infrastructures visant
8 à réduire les inégalités territoriales en matière de mobilité doivent pour le CESE
9 pouvoir bénéficier de plus de financements européens, notamment au titre du
10 Plan Junker. Le CESE regrette à cet égard la réduction des moyens de l'agence
11 de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

12 Des **aéroports de proximité** contribuent à l'accessibilité longue distance
13 de certaines villes moyennes dans des départements essentiellement ruraux, avec
14 des effets non négligeables quant à leur attractivité, notamment pour les
15 entreprises. La question de leur évolution devrait se poser dans le cadre de la
16 création des grandes régions de manière à maintenir un maillage du territoire
17 suffisant en la matière, celui-ci devant aussi tenir compte de celui des gares LGV,
18 ainsi que des relations intra et inter régionales.

19 **2. Accélérer l'accessibilité numérique des espaces ruraux :**

20 Une bonne couverture numérique des espaces ruraux est indispensable à
21 leur attractivité pour les personnes et pour les entreprises, ainsi qu'à leur
22 développement économique. Elle est de même nécessaire pour mettre en place
23 des maisons de services au public avec la présence d'acteurs tels que Pôle
24 emploi, la Caisse nationale d'assurance vieillesse ou la Caisse nationale
25 d'assurance maladie, ou encore pour développer dans le rural l'usage de la
26 télémédecine, par exemple. Le numérique est par ailleurs indispensable pour
27 assurer le suivi médical des usagers par les professionnels de santé et pour la
28 télétransmission de données. Or, comme le notait en audition André Marcon,
29 président de CCI France, dans beaucoup d'espaces ruraux, *« la question de
30 l'accessibilité numérique n'est pas du tout résolue »*.

31 Les infrastructures numériques désignent à la fois les réseaux de téléphonie
32 mobile et les réseaux internet en haut et très haut débit (ADSL et fibre optique).
33 La carence de ces réseaux dans certains territoires les classe dans ce que l'on
34 appelle des « zones blanches », qui concernent, selon le rapport issu des Assises
35 de la ruralité, *« 20 % de la population () pour le haut débit fixe (type ADSL)
36 22,4 % pour la 4 G et plus de 77,6 % (pour le) très haut débit fixe (fibre
37 notamment) »*¹. De plus, beaucoup de communes rurales disposent d'un bourg
38 relativement dense qui peut être correctement connecté au numérique – la
39 commune ne sera pas alors classée en zone blanche – alors que des zones entières

¹ Rapport issu des Assises de la ruralité, mars 2015, p. 6.

alentour situées sur le territoire de la commune ne sont pas couvertes. Beaucoup de zones rurales figurent ainsi parmi les espaces non ou mal couverts. On distingue par ailleurs les « zones grise », qui sont celles comprenant un seul opérateur (il s'agit souvent de l'opérateur historique). Une personne titulaire d'un abonnement non utilisable dans une zone grise car l'opérateur n'y est pas présent est privée de services comme elle le serait dans une zone blanche.

Des mesures législatives ont été adoptées par la loi sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 : elles visent d'une part à faciliter l'installation de la fibre optique très haut débit dans les parties communes des immeubles, en simplifiant les procédures d'autorisation ; d'autre part, à ce que l'ensemble des constructions neuves soient obligatoirement équipées en fibres optiques. Les immeubles collectifs engageant des rénovations lourdes devront aussi être équipés en fibre optique. Quant à la résorption des zones blanches, « *les dernières communes situées dans les zones dites « blanches » - où il n'y a aucun accès à la téléphonie mobile (2 G) – seront couvertes d'ici fin 2016 et auront directement accès à l'internet mobile* ». Les villages et bourgs qui n'ont pas de couverture internet mobile (au moins 3G) seront couverts en 2017. Quant aux endroits non situés au centre bourg et sans couverture même quand la commune est supposée couverte, « *800 nouveaux sites dans les zones rurales seront déployés sur quatre ans à compter de 2016 afin d'apporter un complément de couverture. L'Etat apportera un soutien financier pour installer ces sites, que les quatre opérateurs auront l'obligation d'équiper en 3G ou 4G* ». L'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ACERP), qui régule les opérateurs de télécommunication, est chargée de sanctionner le non-respect de ces engagements.

Ces mesures vont dans le bon sens et le CESE se félicite qu'elles visent à accélérer, notamment au bénéfice des zones rurales, la réduction des inégalités territoriales en matière de couverture numérique par rapport à l'échéance précédemment prévue (2022), ce que préconisait l'avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*. Il importe que ce calendrier soit tenu voire accéléré, les zones rurales éloignées des villes figurant en général parmi les moins bien couvertes.

Le CESE formule sur ce point les préconisations suivantes :

- **Accélérer la couverture en très haut débit** de l'ensemble du territoire en résorbant les zones blanches 2G et 3G, avec au minimum un opérateur ou des infrastructures mutualisées ;
- Favoriser la remontée par les communes des difficultés de couverture substantielles et y remédier au plus vite (**ne pas se limiter à un point couvert par commune, notamment**).

La généralisation des outils numériques et leur extension progressive à l'ensemble du territoire permettent d'envisager le développement de nouvelles formes de travail (télétravail, bureaux mobiles, tiers lieux). Cela peut contribuer à

1 réduire le nombre de déplacements, notamment aux heures de pointe, et offrir en
 2 zones rurales des opportunités de créations d'emploi, sans pour autant supprimer
 3 la nécessité de se déplacer (en général, les télétravailleurs n'effectuent qu'une
 4 partie de leurs activités professionnelles sous la forme de télétravail). Le CESE
 5 préconise par ailleurs de développer à l'initiative de l'Etat un **réseau d'échanges**
 6 **d'expériences sur les nouvelles formes de travail** (télétravail ...) entre les
 7 acteurs concernés (collectivités locales, entreprises, organisations syndicales)¹.

8 Une expérimentation pour trois ans est mise en œuvre par les services de
 9 l'Etat en région Bourgogne-Franche-Comté, pour tester de nouvelles méthodes
 10 de travail visant à répondre aux enjeux du fonctionnement en multi sites et du
 11 travail à distance. Le CESE demande l'évaluation de cette expérimentation afin
 12 d'en tirer les enseignements.

13 B - CONFORTER LA QUALITÉ DE L'URBANISME

14 L'habitat individuel prédomine largement dans les espaces ruraux. Selon le
 15 CGDD, neuf logements sur dix y sont des maisons, dont près des trois quarts en
 16 habitat isolé. C'est aussi le cas dans les nouvelles constructions : 86,5 % des
 17 logements qui y ont été bâtis entre 1999 et 2009 sont de l'individuel².

18 Ce phénomène participe d'une évolution générale de longue période en
 19 France métropolitaine, marquée par la hausse dans le parc immobilier de la part
 20 des maisons individuelles et par une augmentation de la construction neuve
 21 nettement plus prononcée dans les espaces ruraux que dans les villes : entre 1970
 22 et 2006, l'augmentation du parc des résidences principales a été aux deux tiers
 23 constituée de maisons individuelles, construites pour une part importante en
 24 périphérie des villes et dans les campagnes. « Ainsi, entre 1998 et 2007, si la
 25 construction neuve croissait globalement de 45 % en France métropolitaine, elle
 26 s'est accrue de 130 % dans les communes rurales, alors qu'elle ne gagnait que
 27 4 % dans les villes de plus de 100 000 habitants et baissait de 26 % dans
 28 l'agglomération parisienne »³. Cette évolution vers une part accrue d'habitat
 29 individuel et un fort accroissement de la taille des résidences principales, passée
 30 de 68 m² en 1970 à 91 m² en 2006, correspond mal à celle de la taille des
 31 ménages, passée de 2,9 personnes par ménage en 1975 à 2,3 en 2005, et répond
 32 en particulier mal aux besoins des jeunes⁴, notamment dans les espaces ruraux.

¹ CESE, avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transport de personnes)*, rapporté par Bruno Duchemin et Olivier Marembaud (2015), p. 26.

² CGDD, *Le point sur* n°179, « L'habitat rural entre 1999 et 2009 : des évolutions contrastées », Gwendoline Volat, décembre 2013. Cette étude fonde sa délimitation du rural sur le découpage par unités urbaines de 2010 de l'INSEE : dans cette acception, l'espace rural couvre 78 % du territoire métropolitain et accueille 14,2 millions d'habitants en 2009 (22 % de la population).

³ Jean-Claude Driant, *Les politiques du logement en France*, Les études, la Documentation française, 2009, p. 38.

⁴ CESE Rapport *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013), p. 32.

Le *rapport annuel sur l'état de la France 2014* du CESE souligne les conséquences de ces phénomènes sur l'artificialisation des sols. Certes, la construction ne représente de manière générale en France que 16 % des stocks et des flux d'artificialisation des sols. Mais « un examen détaillé montre que les maisons individuelles sont le premier vecteur de cette artificialisation. () Entre 1992 et 2004, la surface occupée par la maison individuelle a augmenté 37 fois plus vite que la surface occupée par les logements collectifs, pour atteindre un rapport de 25 m² habitables pour 100 m² artificialisés. Qu'il s'agisse de patrimoine paysager et culturel, de biodiversités et de ressources ou encore de prévention des risques naturels, la préservation d'espaces non artificialisés d'une part, et de zones naturelles d'autre part, sont donc fondamentales en matière d'aménagement durable de l'espace »¹.

Comme le note le rapport du CGEDD *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie* « les outils de planification ne suffisent pas à encadrer l'aménagement et le développement des villages ni même à limiter l'étalement urbain ». Les élus municipaux et le personnel des petites communes ont besoin d'appui en la matière. Du fait de la réduction de leurs moyens sur le terrain, les services déconcentrés de l'État ne peuvent plus assurer eux-mêmes les prestations utiles aux communes, mais il importe que des solutions adaptées pour chaque prestation soient mises en place au niveau intercommunal, ainsi le cas échéant qu'à des niveaux de mutualisation supérieurs pour les prestations plus complexes. Le rapport du CGEDD relève à cet égard le concours utile apporté par les agences techniques départementales via des prestations d'ingénierie opérationnelles. En ce domaine, certains Conseils d'architecture, d'aménagement et d'environnement (CAUE) des agences d'urbanisme ou des équipes de parcs naturels régionaux (PNR) peuvent aussi apporter une aide aux petites communes².

Pour le CESE, il importe d'enrayer ces phénomènes de mitage et d'artificialisation du foncier rural en **densifiant l'habitat**. Cela nécessite de **rénover, revitaliser et densifier les centres-bourgs**, souvent constitués surtout d'habitat ancien, qui tendent dans beaucoup de communes rurales à se vider, alors que leur périphérie s'étend sous la forme d'habitat diffus. Cette rénovation et cette densification sont une condition nécessaire pour l'objectif de réduction d'au moins 50 % de la surface annuelle artificialisée d'ici 2025 que notre assemblée proposait dans son *Rapport annuel sur l'état de la France 2014*.

Il convient par ailleurs de **promouvoir en milieu rural**, là où le taux de logement vacant est faible, **le développement du logement social**, celui-ci y étant de manière générale particulièrement peu développé : selon l'étude déjà

¹ CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France 2014*, rapporté par Hélène Fauvel (2014), p. 119 et 120, et audition de Guillaume Sainteny, maître de conférences à l'Ecole Polytechnique, par la section de l'Economie et des Finances (juin 2014).

² CGEDD, *Développement des communes rurales, accès aux services et nouveaux modes de vie*, établi par Pascaline Tardivon, Patrick Diény, Jean-Jacques Kégelart et Bertrand Creuchet (2014).

1 citée du CGDD, la part de locataires d'un logement HLM dans l'espace rural est
 2 de 3,3 % des ménages en 2009 (contre 14,6 % pour l'ensemble de la France
 3 métropolitaine)¹. Cela pourrait dans certaines communes rurales permettre de
 4 mieux répondre aux besoins de jeunes ménages où de populations aux moyens
 5 limités en leur offrant la possibilité de se loger tout en évitant à certains d'entre
 6 eux le piège d'un endettement excessif ou du mal logement.

7 Le CESE souligne en outre l'importance **d'encourager dans les espaces**
 8 **ruraux la rénovation du bâti** et de **veiller à sa qualité environnementale**,
 9 entre autres en termes d'isolation. Les incidences sont en effet importantes pour
 10 l'atteinte des objectifs environnementaux que s'est fixés notre pays, notamment
 11 en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES). En effet, avec près de 45 %
 12 de la consommation finale d'énergie, le « résidentiel-tertiaire », qui regroupe les
 13 logements collectifs et résidentiels, ainsi que les locaux à usage professionnel
 14 publics ou privés (« tertiaire ») occupent la première place de la demande finale
 15 d'énergie, et les mesures d'efficacité énergétique à cet égard sont identifiées
 16 comme le principal facteur pouvant permettre d'atteindre les objectifs que s'est
 17 fixés notre pays en matière de réduction d'émission². L'âge et l'état du parc
 18 résidentiel sont importants à prendre en compte pour l'efficacité énergétique, les
 19 logements mal isolés consommant à surface égale beaucoup plus d'énergie pour
 20 leur chauffage. Or, plus de la moitié du parc résidentiel actuel a été construit
 21 avant la mise en place en 1974 de la première des six réglementations
 22 thermiques³. Il s'agit aussi d'un enjeu sur le plan social, en termes de précarité
 23 énergétique⁴. Enfin, cela importe pour l'économie et l'activité des professionnels
 24 du bâtiment, grandes entreprises, artisans du bâtiment, installateurs et
 25 constructeurs, architectes, etc. L'ADEME relevait ainsi en 2012 que
 26 l'amélioration énergétique des logements était l'une des rares activités
 27 économiques dont l'emploi avait, malgré la crise, continué à augmenter (+ 7,4 %
 28 au total entre 2010 et 2012), « *ce alors même que les réalisations en termes de*
 29 *rénovation apparaissaient très en deçà des objectifs* »⁵. Le CESE considère à cet
 30 égard qu'**un rééquilibrage au profit de l'habitat ancien est souhaitable alors**

¹ CGDD, *Le point sur*, n°179, décembre 2013.

² *Plan d'action national en faveur des énergies renouvelables 2009-2020*, p. 102.

³ CESE, avis *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, rapporté par Anne de Béthencourt et Jacky Chorin (2013) et avis *L'emploi dans la transition écologique*, rapporté par Marie-Béatrice Levaux et Bruno Genty (2015).

⁴ Est considérée dans cette situation au terme de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement « une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ».

⁵ ADEME, étude *Marchés, emplois et enjeux énergétiques des activités liées à l'amélioration de l'efficacité énergétiques et aux énergies renouvelables* (2012) citée par l'avis du CESE *Efficacité énergétique : un gisement d'économies, un objectif prioritaire*, op. cit. p. 23.

1 **que la plupart des mesures fiscales depuis plusieurs décennies ont incité à la**
 2 **construction de bâtiments neufs¹.**

3 Le dispositif du prêt à taux zéro (PTZ), réservé à l'origine aux personnes
 4 souhaitant acquérir leur première résidence dans une zone en tension et dans le
 5 neuf, a été élargi en 2015 aux opérations d'acquisition dans l'ancien avec travaux
 6 dans 5 920 communes rurales (classée en zone C), permettant la revitalisation de
 7 bourgs dont l'habitat ancien s'est dégradé. Le Comité interministériel aux
 8 ruralités du 14 septembre 2015 prévoit (mesure 11) d'étendre le dispositif PTZ
 9 rural à toutes les communes de la zone C, soit 30 000 communes qui couvrent
 10 90 % du territoire métropolitain et 40 % de la population². Si cet effort va dans le
 11 bon sens, l'écart entre les objectifs que notre pays s'est fixés en matière de
 12 réductions des émissions de GES et les réalisations observées montre **l'ampleur**
 13 **de l'effort d'investissement qu'il conviendrait encore d'accomplir.**

14 Enfin, pour contribuer à améliorer l'attractivité des espaces ruraux en
 15 termes d'économie résidentielle et touristique, il convient de **mettre davantage**
 16 **l'accent sur la valorisation du patrimoine architectural et paysager.**

17 C - GARANTIR UN MEILLEUR ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS ET AUX SERVICES AU 18 PUBLIC

19 Disposer dans une relative proximité d'une gamme diversifiée
 20 d'équipements et de services contribue à l'attractivité économique d'un territoire,
 21 à la qualité de vie de ses habitants, avec des incidences sur l'économie
 22 présente, ainsi qu'à la possibilité d'y maintenir et/ou d'y attirer des
 23 entreprises. La notion de bassin de vie décrite *supra*, fondée sur la localisation
 24 d'un certain nombre d'équipements, vise à prendre en compte cette réalité. Les
 25 bassins de vie sont « *les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont*
 26 *accès aux équipements et services les plus courants* ». Selon l'INSEE, la
 27 différence entre les bassins de vie peu denses (qui concernent plus des deux tiers
 28 des communes, plus des trois quarts de la superficie de France métropolitaine,
 29 mais moins d'un tiers de sa population) et les bassins de vie urbains est
 30 relativement faible pour les équipements de proximité mais augmente quand on
 31 monte dans la gamme des équipements et selon la nature des services : toutes
 32 gammes confondues, la moitié des habitants des bassins de vie ruraux accède en
 33 moins de 25 minutes aller-retour aux commerces, par exemple, mais met près de
 34 trois quarts d'heure pour accéder aux équipements de santé et de loisirs et près de
 35 1h20 (toujours aller-retour) pour ceux relevant du domaine de l'éducation³.

¹ CESE, avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, Agnès Courtoux et Cécile Claveirole (2015), p. 30.

² Comité interministériel aux ruralités du 14 septembre 2015, p. 14.

³ INSEE *Première* n°1425 : « Le nouveau zonage en bassins de vie de 2012 : trois quarts des bassins de vie sont ruraux », de Chantal Brutel et David Levy (2012).

Le CESE met, dans l'avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public* l'accent sur la notion de services au public, considérés comme l'ensemble des services indispensables à la population et aux territoires¹. Cette notion englobe les services publics marchands et non marchands, qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique, et les services privés, jugés comme de première nécessité (activités artisanales et commerciales de proximité, services médicaux, associatifs ...).

Une solution souvent mise en œuvre pour favoriser le maintien de services dans les espaces ruraux peu denses est la **mise à disposition de locaux communaux** aux professionnels concernés (boulangers, médecins, etc.) selon des modalités variables (bail, régie...). Une autre solution consiste à **répartir les services entre communes d'une intercommunalité**, avec l'inconvénient d'obliger les habitants à se déplacer d'une commune à l'autre selon le service utilisé. Les moyens offerts par **les technologies numériques** (téléprocédures) ouvrent des possibilités de dématérialiser la distribution de services, mais cela suppose un **équipement de tout le territoire en haut débit**. La **coopération entre services** doit par ailleurs être encouragée, sous diverses formes : regroupement de services dans un même lieu, services rendus par d'autres acteurs publics ou privés, services privés rendus par des acteurs publics et/ou accompagnement personnalisé des personnes en difficultés pour organiser leurs relations avec les différents services au public. **Les maisons de services au public**, labellisées par les préfets de département, délivrent une offre diversifiée, articulant présence humaine et outils numériques. Les services délivrés peuvent couvrir des champs étendus : social, santé, éducation, emploi, logement, commerce... Fin 2014, 363 maisons de services publics existent dans 67 départements métropolitains².

La situation des espaces ruraux varie selon le type de services, notamment en matière d'école, d'accès aux soins ou pour l'accueil des jeunes enfants.

1. Favoriser l'accès des jeunes ruraux à la formation et à l'enseignement supérieur

Le système scolaire français offre une couverture du territoire d'une densité décroissante avec le niveau de scolarité : plutôt forte au primaire, elle se réduit au collège et plus encore au lycée. Les **temps d'accès** aux établissements scolaires et notamment aux établissements relevant de l'enseignement secondaire sont, de manière générale, plus élevés pour les élèves résidant dans les espaces ruraux. Toutefois, si leur éloignement est plus important, les établissements sont en général de **moindre taille** et la **dépense par élève plus élevée** pour les trois niveaux d'établissements (primaire, collège, lycée) en zones rurales qu'en ville.

¹ CESE, Avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, rapporteur : Jean-Alain Mariotti (2006).

² CGET, *Rapport 2014 de l'Observatoire des territoires*, p. 153.

1 En termes de **résultats scolaires, la réalité est nuancée** : au primaire et au
 2 collège, les jeunes ruraux obtiennent, à origines familiales équivalentes, des
 3 résultats au moins équivalents à ceux des jeunes urbains. Les élèves des
 4 départements ruraux, où la mixité sociale existe dans les collèges, se trouvent
 5 ainsi en situation favorable en termes de réussite scolaire par rapport aux élèves
 6 des départements urbains denses et à ceux où la ségrégation sociale est forte¹.
 7 Mais les élèves du milieu rural s'orientent en plus forte proportion vers des
 8 filières plus courtes et l'âge considéré comme souhaitable pour arrêter les études
 9 augmente avec la taille de la commune de résidence². Est par ailleurs relevée une
 10 différenciation des parcours scolaires selon le sexe qui serait plus marquée dans
 11 les espaces ruraux. Il est probable que la moindre diversification de l'offre
 12 scolaire en zones rurales et la forte concentration de l'offre d'enseignement
 13 supérieur en France ont une influence en la matière : trente villes regroupent
 14 selon l'INSEE les trois quarts des deux millions d'étudiants âgés de 18 à 24 ans³.
 15 Par ailleurs, certains types de diplômes (par exemple d'ingénieurs, d'écoles de
 16 commerce ou troisième cycle universitaires) sont plus faciles à valoriser dans les
 17 grandes villes, où se concentrent les emplois dits « métropolitains supérieurs ».

18 De ce fait, la proportion de jeunes à haut niveau de qualification est, de
 19 manière générale, moindre dans les espaces ruraux et une partie non négligeable
 20 des jeunes est conduite à quitter ceux-ci pour mener des études supérieures :
 21 selon l'INSEE en 2006, 16,9 % des jeunes de 15 à 17 ans résidaient dans
 22 l'espace à dominante rurale, mais ce pourcentage tombait à 12,6 % parmi les
 23 jeunes de 18 à 24 ans avant de remonter à 14,3 % des jeunes de 25 à 29 ans.

24 Beaucoup d'apprentis sont par ailleurs confrontés à la contrainte du double
 25 logement en zones rurales. Avec un revenu d'apprentissage limité, en particulier
 26 la première année, un apprenti doit en effet souvent financer deux logements, l'un
 27 à proximité de son lieu de formation, l'autre près de son lieu d'apprentissage. De
 28 ce fait, le choix d'un apprentissage et d'un métier se fait souvent, en milieu rural,
 29 selon la proximité ou non d'un centre de formation ou d'apprentissage, plus
 30 qu'en fonction de l'appétence du jeune pour le métier concerné.

31 Le CESE recommande de manière générale de **développer, en amont de la**
 32 **terminale, l'information en vue des décisions d'orientation**. Il **préconise**
 33 **qu'ils puissent toucher en plus de l'APL pour leur première location une**
 34 **aide complémentaire de la Région pour leur deuxième logement**⁴. À titre
 35 d'exemple, la Région Pays-de-la-Loire a créé une allocation spécifique pour

¹ *Ecole : les pièges de la concurrence. Comprendre le déclin de l'école française*, de Choukri Ben Ayed et Danièle Trabcart (La Découverte) 2010 et CESE, avis *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (2011).

² *Bref* du Céreq n°292, Yvette Grelet et Céline Vivent, « La course d'orientation des jeunes ruraux » (2011).

³ *INSEE Première* n°1275, *op. cit.*

⁴ CESE, avis *Le logement autonome des jeunes*, *op.cit.*, p. 25.

1 aider les apprentis à se loger (caution, etc.) ou à se déplacer pendant leur période
2 de stage.

3 Le CESE souligne l'importance de permettre l'accès des apprentis mineurs
4 aux places d'internat et de multiplier les initiatives locales favorisant une offre de
5 petits logements adaptés situés dans les lieux où le tissu artisanal est dense et les
6 besoins importants.

7 **Le CESE rappelle l'importance d'une offre diversifiée de formations**
8 **supérieures accessibles à tous sur tout le territoire¹.**

9 **2. Assurer l'accès à des soins de proximité de qualité**

10 L'offre de soins, plurielle, suppose la combinaison de plusieurs niveaux
11 d'offres. Un premier niveau relève des réseaux de proximité : médecins
12 généralistes, dont les effectifs baissent depuis 2007, infirmier(e)s et
13 pharmacien(ne)s. Un deuxième niveau, complémentaire, est constitué par les
14 médecins spécialistes, par les techniciens d'ingénierie médicale et par les
15 laboratoires de biologie médicale ; la télémédecine peut offrir à cet égard un
16 complément utile mais non suffisant. Les capacités d'hospitalisation participent
17 de l'offre de troisième recours. Ainsi, si la présence d'un ou de plusieurs
18 médecins de proximité est indispensable, la sécurité des patients ne repose pas
19 seulement sur les réseaux de proximité. La coordination des soins est une autre
20 condition de l'accessibilité à l'ensemble de la chaîne et suppose que les divers
21 professionnels travaillent en relation les uns avec les autres².

22 La difficulté à attirer des professionnels de santé dans certaines parties du
23 territoire participe à la désertification médicale. Alors que la France n'a jamais
24 compté autant de médecins (281 087 médecins inscrits au tableau du Conseil
25 national de l'ordre des médecins³ (CNOM) en 2014, dont 215 000 en activité),
26 apparaissent, notamment dans les espaces ruraux, des zones peu ou mal couvertes
27 par le corps médical. Une charge horaire importante, des conditions de travail
28 difficiles restent des causes souvent évoquées comme un frein à l'installation des
29 jeunes médecins. Il en résulte des temps d'accès aux soins, et en particulier aux
30 urgences, sensiblement plus élevés dans les communes rurales : le temps médian
31 d'accès aux urgences les plus proches est ainsi, selon l'INSEE, respectivement de
32 40 et 52 minutes dans les communes peu denses et très peu denses (au sens de la
33 typologie européenne enrichie) contre 14 minutes dans les communes densément
34 peuplées⁴.

¹ CESE, avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, rapporté par Gérard Aschieri (2012), p. 24.

² Entretien de Michel Chassang, président de l'UNAPL, avec le rapporteur le 15 septembre 2015.

³ *Atlas de la démographie médicale en France*, situation au 1er janvier 2015, Conseil national de l'ordre des médecins ; Dr Patrick Bouet, Président ; sous la direction du Dr Jean-François Rault, réalisé par Gwénaëlle Le Breton-Lerouvillois.

⁴ Cf. INSEE Références, *La France et ses territoires édition 2015*, p. 20.

L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL) vise à mesurer l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande de soins de premier recours (en tenant compte notamment des besoins différenciés selon les âges) à un échelon géographique fin. L'APL aux médecins généralistes libéraux est, en moyenne, plus élevée pour les habitants des communes urbaines, dont la situation est plus favorable au regard de ce critère que la situation moyenne des communes rurales.

Pour le CESE, il convient alors, « *pour éviter que l'offre de santé ne continue de décroître dans les territoires ruraux les plus fragiles, de jouer sur tous les leviers existants comme le déploiement des maisons de santé, (de centres de santé), la télémedecine, la coopération accrue entre professionnels...* »¹.

A l'instar des initiatives prévues par le *Pacte territoire santé* lancé en 2015, le CESE encourage particulièrement les mesures visant à :

- **Inciter et faciliter l'installation des médecins**

Pour pallier le risque de désertification médicale de certains territoires, a été mis en place le Contrat d'engagement de service public (CESP), créé par la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » (HPST) du 21 juillet 2009. Ce contrat ouvre droit au versement d'une allocation mensuelle pendant les études de médecine. En contrepartie, les signataires s'engagent à exercer leurs fonctions dans des zones identifiées par les ARS où l'offre médicale fait défaut. Le CESP connaît une montée en charge. Le 10 février 2014, un an après le lancement du Pacte territoire santé, Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, faisait état des chiffres suivants : « *591 étudiants ou internes ont opté pour le versement d'une bourse. Cela représente une augmentation de 65 %, et le dispositif sera désormais élargi aux futurs chirurgiens-dentistes* »².

- **Sécuriser les jeunes généralistes**

Opérationnel depuis septembre 2013, le contrat de Praticien territorial en médecine générale (PTMG) garantit au généraliste, une fois les cotisations déduites, un revenu net mensuel de 3 640 euros pendant deux ans s'il s'installe en territoire fragile et s'il justifie d'une activité minimale de 165 actes par mois. Il permet de sécuriser les premiers mois, souvent difficiles, de l'installation. 200 postes créés en 2014 s'ajoutent aux 200 postes identifiés pour la mise en œuvre de cette mesure. Ils font l'objet d'une répartition entre les régions, ajustable en cours d'année selon les besoins. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé envisage l'ouverture progressive de 1 500 contrats d'ici 2017 et son extension à d'autres médecins spécialistes.

¹ CESE, avis *Inégalités environnementales et sociales : identifier les urgences, créer des dynamiques*, rapporté par Pierrette Crosemarié (2015), p. 24.

² <http://www.social-sante.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2322/marisol-touraine-engagée-dans-la,17039.html>

1 • **Développer l'exercice collectif et partenarial**

2 Les maisons de santé pluridisciplinaires (MSP), qui regroupent dans un
3 cadre d'exercice libéral des professionnels médicaux et paramédicaux, se
4 développent en France. Cette forme d'organisation contribue à maintenir une
5 offre de santé suffisante sur le territoire, moderne et de qualité, tout en améliorant
6 les conditions d'exercice des professionnels. En janvier 2012, 235 maisons sont
7 en fonctionnement et environ 450 maisons en projets étaient recensées. Elles sont
8 à 80 % situées en milieu rural. 600 maisons ou pôles de santé ont déjà bénéficié
9 depuis 2012 du financement de l'Etat selon les Assises de la Ruralité et celles-ci
10 prévoient 200 maisons ou pôles de santé complémentaires en 2015, qui seraient
11 implantées notamment dans les bourgs-centres¹. Les centres de santé, pour
12 lesquels les collectivités territoriales peuvent mettre à disposition des locaux,
13 peuvent jouer un rôle en ce domaine.

14 Par ailleurs, pour le CESE, **d'avantage d'hôpitaux de proximité** devraient
15 **passer convention avec des Centres Hospitaliers universitaires (CHU)** pour
16 maintenir un réseau de soins hospitaliers de proximité de qualité en milieu rural.

17 **3. Développer les structures de proximité pour l'accueil de la petite**
18 **enfance**

19 L'offre de services d'accueil à la petite enfance est un élément de
20 l'attractivité d'un territoire. En effet, l'importance de la bi-activité au sein des
21 ménages (les deux composantes du couple exerçant une activité professionnelle)
22 en fait pour les jeunes ménages un élément non négligeable dans le choix d'un
23 lieu de résidence. C'est aussi un vecteur d'emplois, direct *via* ceux créés par les
24 services d'accueil des jeunes enfants, et indirect en favorisant la poursuite de
25 l'activité professionnelle des parents dans les entreprises qui les emploient.

26 En 2013, l'avis du Haut Conseil de la Famille *La diversité de l'offre et les*
27 *disparités d'accès selon les territoires en matière d'accueil des jeunes enfants,*
28 *de loisirs et d'accueil des enfants et des adolescents autour du temps scolaire*
29 note l'existence de fortes disparités d'accueil, l'offre variant selon les
30 départements entre 9 et 80 places pour 100 enfants. Toutefois, les indices de
31 dispersion territoriale montrent que la complémentarité entre l'accueil individuel
32 et l'accueil collectif réduit les inégalités territoriales observées entre chaque
33 mode d'accueil. Ainsi, l'accueil collectif est nettement plus développé en zones
34 urbaines qu'en zones rurales. A l'inverse, l'accueil chez une assistante maternelle
35 et l'implantation des maisons d'assistantes maternelles (MAM) sont pour leur
36 part plus développés en zones rurales qu'en zones urbaines : près de la moitié des
37 MAM en fonctionnement sont implantées en territoire rural. L'accueil des jeunes
38 enfants à l'école peut aussi offrir, dans certains cas, une solution à laquelle il est
39 notamment recouru en zones rurales.

¹ Assises de la Ruralité, p.9.

Pour le CESE, seule une politique partenariale, reposant sur la concertation entre acteurs (Etat, conseils généraux, CNDP, communes, associations) et sur la coordination de leurs moyens est de nature à développer une offre d'accueil cohérente et à permettre aux familles d'exercer un réel choix du mode de garde de leur enfant. Si le code de l'action sociale et des familles prévoit la possibilité d'élaborer dans le cadre intercommunal ou communal un **schéma pluriannuel de développement des services de l'accueil de la petite enfance**, en 2010, à peine plus d'un tiers des départements étaient dotés de ce schéma territorial.

Situées au sein ou à proximité des écoles maternelles, les « **classes passerelles** » sont un mode d'accueil intermédiaire. De tels lieux ont été mis en place par certaines villes, qui proposent une salle de classe, un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) et un budget de fournitures. Le Conseil départemental met à disposition une puéricultrice responsable de la structure, une psychomotricienne et un budget pour l'achat de mobilier. L'Education nationale n'y affecte pas de personnel. Le coût de fonctionnement, déjà inférieur à celui d'un établissement multi-accueil du fait d'un taux d'encadrement moindre qu'en crèche, peut être encore réduit par les coopérations (repas par exemple) avec les écoles ou les EAJE situées à proximité. Cette solution conviendrait particulièrement au milieu rural dès lors qu'elle serait associée au groupe scolaire existant.

L'implication des entreprises doit pour le CESE être encouragée. Les CAF et la MSA peuvent les soutenir *via* l'institution de dispositifs financiers spécifiques. Il conviendrait toutefois d'associer davantage les entreprises aux réflexions locales sur l'accueil des jeunes enfants, en particulier quand les horaires de travail de leurs salarié(e)s ne correspondent pas aux horaires habituels des modes d'accueil existant sur le territoire. Il en est de même pour les acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui sont souvent en capacité de proposer des solutions innovantes.

En outre, « *la possibilité de financer le fonctionnement voire le développement de modes d'accueil collectifs publics en contrepartie de places qui seraient réservées à leurs salariés devrait être ouverte plus largement aux entreprises* ». De telles structures à financement mixte public/privé pourraient être encouragées par les pouvoirs publics, notamment dans des zones d'activité en y associant toutes les entreprises présentes, y compris les PME¹.

III - SIMPLIFIER L'ACCESSIBILITÉ DES AIDES PUBLIQUES ET AMÉLIORER LEUR VISIBILITÉ

Un très grand nombre de dispositifs d'aides visent à favoriser le développement des entreprises, notamment en milieu rural. Ce foisonnement résulte de la conjonction de plusieurs phénomènes. D'une part, des aides

¹ CESE, étude de la Délégation aux droits des femmes *Les femmes éloignées du marché du travail*, rapportée par Hélène Fauvel (2014), p. 73 à 77.

nouvelles sont parfois mises en place sans que les plus anciennes soient toujours supprimées ; d'autre part, des aides ont été créées à des échelons différents. Alors que la majorité des aides aux espaces ruraux se situait encore à l'échelle nationale jusque dans les années 1980, la plupart des aides créées le sont depuis à l'échelle européenne et surtout aux niveaux décentralisés et notamment régional¹.

D'après le rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la collectivité*, les redondances provoquées par la multiplication des niveaux d'intervention concerneraient surtout **cinq domaines** : la création, la reprise et la transmission d'entreprises, (1 175 dispositifs recensés, portés par tous les niveaux de collectivités), le tourisme, l'aménagement de zones d'activités, la recherche et l'innovation, ainsi que l'internationalisation des firmes. La *Synthèse du Conseil national des services publics* du 11 février 2015 estime qu'il y aurait ainsi au total, en additionnant les aides européennes, les aides nationales et celles des collectivités territoriales, de l'ordre de « 6 000 dispositifs d'aides aux entreprises en France »², dont une partie susceptible de bénéficier aux entreprises souhaitant s'implanter ou se développer en zones rurales.

Il en résulte une faible lisibilité et une méconnaissance fréquente des dispositifs d'aides par ceux-là mêmes supposés pouvoir en bénéficier, ce qui montre pour le CESE la **nécessité de réduire le nombre de ces dispositifs et de les simplifier**. Cela rend aussi d'autant plus importante la **coopération entre acteurs**. Celle-ci est tout d'abord nécessaire en termes d'information, afin que les élus ou les agents des différents échelons (État, région, départements, EPCI, commune, chambres consulaires) informent les personnes qui les consultent tant sur les dispositifs qui relèvent de leur niveau que sur ceux relevant des autres niveaux mobilisables sur le même territoire. C'est d'autant plus nécessaire que les « *collectivités territoriales mobilisent pour assurer le développement économique des territoires environ 15 000 équivalents temps plein (ETP, dont près de 1 500 dans 110 agences)* »³. Une bonne coordination est par ailleurs indispensable pour éviter que la multiplicité de ces aides, d'un montant relativement faible pour la plupart d'entre elles, ne se traduise par un **saupoudrage sans grande efficacité**, alors que développer les espaces ruraux suppose un seuil critique capable d'attirer des entreprises et de favoriser leur développement pour impulser *in fine* celui du territoire.

Si la réduction des moyens des services déconcentrés de l'État rend plus difficile l'articulation entre État et collectivités, des instruments existent pour y parvenir, tel le **Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** ou les **conventionnements** qui, bien

¹ Une présentation synthétique de quelques-uns des principaux systèmes d'aides figure dans le rapport joint à cet avis et sur lequel il s'appuie.

² *Synthèse du Conseil national des services publics*, services du Premier ministre, 11 février 2015.

³ Inspection générale des finances, Rapport *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité*, établi par Jean-Philippe Demaël, Philippe Jurgensen et Jean-Jack Queyranne (2013), p. 13 et 14.

utilisés, favorisent une plus grande cohérence dans les actions des collectivités territoriales. Le recours à un **chef de file** peut aussi y contribuer sur le plan opérationnel. Le rôle confié à la Région en matière économique par la loi NOTRe devrait aussi y contribuer, qu'elle l'exerce directement ou le délègue à un autre niveau pour certains types d'opération.

Ces multiples dispositifs d'aide et cette pluralité de canaux de distribution risquent par ailleurs **d'alourdir les procédures pour remplir les dossiers de demandes d'aides** pour les entreprises et acteurs locaux des espaces ruraux, dont le temps et les moyens sont limités, et d'allonger les délais d'instruction. Elle peut de même se traduire par des **coûts de gestion plus élevés des dispositifs**. Cela plaide, là encore, pour que l'accent soit mis sur la coordination entre les services de l'État sur le terrain, ceux des collectivités territoriales et, plus généralement, entre les acteurs locaux impliqués dans le développement économique du territoire concerné. Cette multiplicité d'acteurs peut toutefois favoriser, quand ils coopèrent efficacement, des **cofinancements** qui, dans un contexte budgétaire très tendu pour l'État comme pour les collectivités territoriales, permet le déblocage financier de certains projets. Les financements croisés peuvent de même faciliter la constitution de la contrepartie nationale de 50 % au moins appelée par les fonds européens¹.

Cependant, on peut constater une **sous-utilisation de certaines aides**, comme par exemple la Prime à l'aménagement du territoire (PAT). Cette sous-utilisation peut résulter de la complexité des aides, d'un problème de ciblage ou d'un manque d'ingénierie. Elle peut aussi tenir à des **conditions d'octroi trop restrictives ou à des délais d'obtention trop longs**, avec le risque de « *réserver l'usage des fonds structurels à des opérateurs bénéficiant d'une trésorerie suffisante pour leur permettre d'attendre leur versement* »², ce qui est peu favorable aux porteurs de projets souvent petits des territoires ruraux peu denses.

Nombre de dispositifs d'aides mis en œuvre dans les espaces ruraux utilisent la méthode de **l'appel à projets**. Cette procédure consiste à ce que l'autorité publique qui attribuera l'aide définisse préalablement et fasse savoir dans un cahier des charges à destination des répondants les objectifs de cette aide, les critères de choix qui présideront à la décision, ainsi que les qualités attendues du projet et du dossier de demande d'aide, afin qu'un projet y soit éligible. Le grand avantage de ce système est son caractère objectif : il oblige à définir précisément par avance les objectifs poursuivis et les caractéristiques attendues du dossier de candidature, ce qui limite les risques d'opacité et d'arbitraire. Il permet aussi à l'autorité qui finance la mesure d'influer sur le contenu des projets. Cette méthode présente toutefois des inconvénients

¹ CESE, avis *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, rapporté par Paul de Viguerie (2013), *op. cit.*, p. 43.

² Cour des comptes, *rapport public annuel 2015*, « La gestion par la France des fonds structurels européens : améliorer, simplifier, évaluer » (2015), p. 289 à 297.

1 importants : d'une part, elle accroît le besoin d'ingénierie pour monter un dossier
 2 répondant aux critères fixés et tend ainsi à augmenter le coût de montage des
 3 dossiers. D'autre part, elle fait largement dépendre le choix des dossiers retenus
 4 et l'octroi de l'aide **de la qualité technique du montage du projet**. Les dossiers
 5 retenus ne sont alors pas nécessairement ceux qui présenteraient le plus d'intérêt
 6 pour un espace rural ou émanent des zones rurales les plus en difficultés ou
 7 encore assurent la meilleure couverture territoriale, dans une logique
 8 d'aménagement du territoire, mais plutôt les dossiers les mieux montés, avec le
 9 risque que « *le développement aille au développement* ». **Eviter cet effet**
 10 **pervers suppose notamment de remédier au manque d'ingénierie publique,**
 11 **entre autres en matière juridique, dans les espaces ruraux.**

12 **Apparaît de même insuffisante l'évaluation transversale ou sectorielle**
 13 **des dispositifs d'aides et de leur efficacité.** Certes, des dispositifs d'évaluation
 14 ont été mis en œuvre pour certains types d'aides aux espaces ruraux. Ainsi, par
 15 exemple, les Zones de Revitalisation Rurale ont fait l'objet d'un rapport
 16 d'inspection, d'un rapport d'information parlementaire en 2014 et une réforme de
 17 ce dispositif est prévue. La gestion des fonds structurels européens par la France
 18 a donné lieu à un rapport de la Cour des comptes, qui montre notamment que la
 19 consommation par la France des crédits du FSE et du FEDER s'est améliorée.
 20 Mais selon la Cour des comptes, le suivi des indicateurs utilisés, souvent formel,
 21 ne donne pas nécessairement lieu à une révision de la programmation ni *a fortiori*
 22 des dispositifs eux-mêmes. L'équilibre à trouver en la matière est toutefois
 23 délicat. Certes, les aides doivent pouvoir évoluer et leur périmètre d'intervention
 24 être revu si leur efficacité s'avère trop faible ou à l'inverse si elles ont pleinement
 25 atteint leur objectif et que la situation des territoires concernées s'est
 26 considérablement améliorée. Une certaine prudence apparaît souhaitable en la
 27 matière : le développement territorial est un processus relativement lent, et ce
 28 notamment dans des espaces ruraux où les acteurs disposent de moyens souvent
 29 limités. **Pour que les acteurs de terrain connaissent un dispositif de**
 30 **développement local et puissent en faire usage, il est nécessaire que celui-ci**
 31 **ait une stabilité suffisante** : des modifications trop fréquentes de ses modalités,
 32 des publics cible ou de son périmètre risqueraient d'aggraver la faible lisibilité
 33 des aides, leur complexité, et de constituer *in fine* un frein au développement.

34 **Une plus grande continuité dans les aides apparaît nécessaire,** les
 35 dispositifs étant, comme l'ont souligné plusieurs intervenants, trop souvent
 36 centrés en France sur la création d'entreprises et les trois premières années, et pas
 37 assez sur l'accompagnement des entreprises dans la durée, souvent davantage
 38 porteur de développement pour son territoire d'implantation. Enfin, comme déjà
 39 noté, il importe **de maintenir et de renforcer, en la mutualisant, l'ingénierie**
 40 **en appui aux petites collectivités.**

IV - AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ PAR LES FILIERES ET LES RESEAUX

Les espaces ruraux présentent des profils économiques d'une grande diversité, associant dans des proportions variables agriculture, activités industrielles et/ou artisanales, commerces, services à la personne, tourisme, etc. Il ne saurait donc être question, au détour de cet avis, d'aborder l'ensemble des aspects susceptibles de favoriser un développement de chacun de ces secteurs.

Aussi sont simplement évoqués ici quelques propositions susceptibles de concourir, sur des aspects importants, à la promotion d'un dynamisme économique accru des espaces ruraux.

A - CONFORTER LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET SYLVICOLE

L'installation de jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations représentent, pour pérenniser et amplifier le dynamisme économique des espaces ruraux, des enjeux majeurs. Ces questions sont étroitement liées à celle de l'accès au foncier et de son utilisation, et, plus globalement, à celle de la protection des terres agricoles. Le CESE rappelle à cet égard les préconisations formulées dans son avis *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, notamment quant à **l'aspect professionnalisation des repreneurs** qui, compte tenu de la diversification et de la complexification des compétences requises, pour bénéficier d'aides, **doit être réaffirmé**, afin de garantir une viabilité maximale à leur projet d'installation¹.

Pour mieux préserver et gérer les sols agricoles, le CESE serait en parallèle favorable à **la définition par les pouvoirs publics d'objectifs précis et chiffrés à moyen terme quant à l'utilisation des espaces agricoles, naturels et forestiers, en vue de leur urbanisation**. Comme proposé dans l'avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, ceux-ci « seraient déclinés à l'échelon territorial le plus pertinent pour tenir compte des spécificités locales, de l'évolution démographique et des besoins qui en découlent (logements, équipements collectifs, commerces, voies de communication, emplois ...) ».

Au-delà, le CESE insiste sur **la nécessité de redéfinir des clauses de compétence en matière d'urbanisme**, au niveau adéquat, c'est-à-dire celui où doivent être décidés des aménagements cohérents et utiles à l'échelle d'un **bassin de vie**. Si les **permis de construire** en ville peuvent continuer à relever de l'autorité des maires, **ceux qui se situent en périurbain ou en zones rurales devraient désormais relever des intercommunalités**. Ce transfert de compétences permettrait de limiter le mitage, préjudiciable au secteur agricole. Pour le CESE, **le SCOT**, destiné à définir les règles d'utilisation des sols sur un territoire, peut, s'il est bien utilisé, permettre de répondre aux enjeux d'économie de foncier. A ce titre, **l'application des dispositions définies dans ce document**

¹ CESE, avis *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, rapporté par Jocelyne Hacquemand (2013), p. 8.

doit faire l'objet d'un contrôle plus strict par les préfets. Le rôle de la Commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (DCPENAF) est à cet égard important.

Le CESE recommande par ailleurs de favoriser, en matière agricole, le développement des circuits de proximité et des « filières territorialisées agricoles », sans négliger ni l'équilibre économique des exploitations ni leur développement international. En outre, il préconise d'inciter communes et intercommunalités à créer, dans les ceintures périurbaines et dans les espaces ruraux proches des villes, des réserves foncières dédiées à l'agriculture, ainsi qu'à la création de jardins ouvriers et partagés¹.

Il rappelle enfin, face au morcellement de la forêt et à son insuffisante exploitation, les préconisations de l'avis *La valorisation de la forêt française*, qui visent à accroître la productivité de la forêt tout en la gérant de manière durable. Il s'agit pour le CESE, entre autres, d'encourager les propriétaires à se regrouper au sein d'organisation de producteurs et de généraliser l'établissement des documents de gestion durable en les adaptant aux petites propriétés ; d'accompagner les entreprises de première transformation, traitant en priorité les bois autochtones, pour les rendre compétitives au niveau international, et d'assurer la viabilité des scieries artisanales en facilitant la mutualisation de certains équipements ; d'adapter la réglementation pour intégrer la provenance des bois comme critère de sélection dans les marchés publics ; de réaffirmer une hiérarchie claire entre les modes de valorisation et de mieux identifier les ressources territoriales disponibles en veillant à assurer une cohérence nationale ; de mieux prendre en compte les aspects sociaux, ainsi que de renforcer les missions de service public et les moyens de l'ONF pour une gestion durable et multifonctionnelle des forêts publics².

B - PROMOUVOIR LE DYNAMISME DES ENTREPRISES LOCALES

Un très grand nombre d'entreprises sont implantées dans les espaces ruraux et contribuent à la vitalité du tissu économique local. Aux 450 000 exploitations agricoles s'ajoutent en effet près de 300 000 entreprises artisanales, mais aussi des entreprises industrielles, commerciales, libérales et/ou relevant de l'Economie sociale et solidaire (ESS).

La pérennité de ces entreprises enracinées localement, et notamment leur transmission, sont un enjeu pour entretenir l'animation de ces territoires, leur irrigation par des services dont leurs habitants ont besoin et y maintenir des emplois de proximité, en bonne partie non délocalisables. Mais cela ne va pas de soi, ne serait-ce que parce qu'environ un quart de ces entreprises sont à transmettre tous les dix ans et que la plupart sont constituées de PME ou de TPE. L'apprentissage est un vecteur important pour pérenniser le réseau des

¹ CESE, avis *La bonne gestion des sols agricoles : un enjeu de société*, op. cit., p. 27, 28 et 32.

² CESE, avis *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile, (2012).

1 entreprises artisanales, plus de la moitié des dirigeants de TPE artisanales ayant
 2 eux-mêmes été apprentis. Comme l'a montré l'avis *La transmission des PME*
 3 *artisanales, commerciales, industrielles et de services*, la transmission est
 4 souvent un passage délicat dans la vie d'une entreprise, le cédant et le repreneur
 5 ayant souvent une logique et un profil différents. Accroître la probabilité de
 6 réussir la transmission suppose de la préparer en amont et de l'accompagner dans
 7 la durée ; les chambres consulaires jouent à cet égard un rôle majeur de terrain
 8 auprès de leurs ressortissants. Pour favoriser cette dynamique, pourrait leur **être**
 9 **confiée la mission d'initier**, via un démarchage systématique auprès des chefs
 10 d'entreprise de plus de 55 ans, **une mobilisation à la transmission**, avec
 11 organisation d'opérations de sensibilisation en liens avec les conseils des
 12 entreprises¹.

13 Pour le CESE, une **revalorisation du FISAC et un recentrage sur ce qui**
 14 **était à l'origine son objectif essentiel** serait à cet égard nécessaire. Pourrait
 15 aussi y contribuer une généralisation des fonds de soutien à la reprise
 16 d'entreprises mis en place dans certaines régions pour permettre la concrétisation
 17 de projets de transmission d'entreprises².

18 En outre, le CESE rappelle les propositions faites dans l'avis *Entreprendre*
 19 *autrement : l'économie sociale et solidaire* pour faciliter les transmissions de
 20 PME : un **droit d'information des salariés et la création d'un statut**
 21 **transitoire de SCOP d'amorçage**. Ces deux dispositifs mis en place par la loi
 22 ESS de juillet 2014 peuvent trouver à s'appliquer pleinement au bénéfice de la
 23 pérennité des emplois et des activités en milieu rural, en gardant un objectif de
 24 meilleure anticipation des transformations et de formations des salariés
 25 repreneurs³.

26 Les collectivités locales peuvent promouvoir le dynamisme des territoires
 27 en s'associant par exemple dans des sociétés coopératives d'intérêt collectif. Les
 28 SCIC regroupent différentes parties prenantes (bénéficiaires, producteurs, tiers
 29 intéressés, collectivités, etc.) et sont très présentes dans les domaines du
 30 logement, des énergies renouvelables, de l'alimentation et des activités médico-
 31 sociales de proximité.

32 Maillon important du tissu économique mais en faible nombre dans notre
 33 pays par rapport à l'Allemagne, les **entreprises de taille intermédiaire** (ETI)
 34 doivent faire l'objet d'une **attention particulière**. Un certain nombre d'entre
 35 elles sont implantées, parfois depuis longtemps, en zones rurales, mais elles
 36 peinent souvent à grossir. Cela plaide notamment pour **qu'un meilleur équilibre**
 37 **soit trouvé entre donneurs d'ordre et sous-traitants** de premier rang ou de

¹ CESE, avis *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services*, rapporté par Françoise Vilain (2004), p. 9.

² CESE, avis *L'économie de proximité*, rapporté par Pierre Martin (2010), p. 21.

³ CESE, avis *Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*, rapporté par Patrick Lenancker et Jean-Marc Roirant (2013), p. 30 à 32.

rangs inférieurs, afin que ceux-ci puissent, par des contrats suffisamment longs, acquérir une visibilité plus assurée à moyen terme de leurs activités¹.

Il importe de manière plus générale de **renforcer l'accès des PME aux marchés publics, ainsi qu'à la prise en compte dans les marchés publics du critère de la proximité (circuits courts) et de la qualité, dans une logique de mieux disant**, et non plus seulement de moins disant (critère unique du moindre prix). Il est ainsi possible pour une collectivité publique, tout en s'inscrivant dans le Code général des marchés publics qui prévoit un appel d'offre obligatoire pour tout marché public, de procéder à un **allotissement du marché**, permettant à une petite entreprise locale de répondre à telle ou telle fraction du marché, alors qu'elle n'aurait pas eu nécessairement la surface financière pour y répondre en totalité. Il est de même le cas échéant possible, selon la nature du marché, de prévoir dans un cahier des charges le recours à une méthode de production particulièrement bien maîtrisée par des artisans du territoire, tout en restant dans un cadre légal. Il importe aussi d'accompagner les TPE et de les former de manière à ce qu'elles puissent saisir ces opportunités, chaque fois que possible. Les chambres consulaires ont en la matière un rôle important à jouer. Le CESE appelle enfin à intégrer cette dimension dans l'évaluation de la mise en œuvre des marchés publics, pour vérifier que cette préoccupation est bien prise en compte.

De même, **il importe de développer l'accès des PME à l'international notamment via le « portage » à l'exportation par des grands groupes**, afin de permettre d'ouvrir des marchés étrangers à des PME ou à des entreprises moyennes implantées en zones rurales, et qui n'ont pas nécessairement l'habitude de prospecter à l'export, alors même qu'elles disposent d'atouts compétitifs du fait de produits innovants. Le dispositif du portage avait été rénové en 2009 via la création de l'association Pacte PME International (PPI) afin de mettre à la disposition des PME l'expérience et l'expertise internationale des grands groupes adhérents, mais il semble que le potentiel inexploité en la matière soit encore très important. De manière complémentaire, **les collectivités territoriales peuvent faire œuvre utile en amenant des PME dynamiques dans les foires et les salons auxquelles elles participent à l'étranger**.

C - FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TOURISME

L'amélioration des transports, l'évolution du temps de travail, l'originalité du concept Gîtes de France, et, plus récemment, l'essor de l'usage des technologies Internet, ont favorisé la diffusion du tourisme dans une grande part du monde rural. Une complémentarité existe par ailleurs en matière de tourisme au sein d'un territoire entre villes et espaces ruraux. Les formes de tourisme pratiquées dans ces types d'espaces diffèrent en effet pour partie. Le cas du Futuroscope, implanté à Poitiers, chef-lieu de la Vienne, département

¹ CESE, avis *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, rapporté par Isabelle de Kerviler (2011), p. 32.

« essentiellement rural » au sens de l'OCDE, montre comment une attraction majeure peut jouer un rôle de locomotive pour attirer des touristes, des attractions plus secondaires réparties dans le département proposant à ceux-ci une offre complémentaire, afin de les inciter à prolonger leur séjour et d'œuvrer à en maximiser les retombées économiques en irriguant le territoire.

Pour le CESE, il importe de poursuivre et d'amplifier le mouvement de développement durable du tourisme rural. Les opérateurs du tourisme rural et solidaire jouent à ce titre un rôle essentiel. Maintenir la présence dans une partie des territoires ruraux des équipements du tourisme social ou de certains hôtels traditionnels constitue aussi un enjeu. Dans l'avis *Tourisme et développement durable en France*, notre assemblée formule nombre de propositions qui concernent le tourisme des espaces ruraux.

Le CESE souligne tout d'abord la nécessité de préserver dans la durée l'équilibre fragile entre protection des espaces naturels et développement touristique. Il demande que **les moyens juridiques, financiers et humains affectés à la préservation des espaces naturels soient maintenus**.

Afin de garantir la cohérence, l'efficacité et la pérennité de l'action publique en matière touristique, le CESE considère nécessaire **la mise en place de partenariats contractuels entre collectivités et structures publiques chargées du tourisme**. Bâtir un projet territorial de développement touristique partagé suppose que **tous les acteurs, y compris les salariés**, se sentent concernés (contrat de projet). Ce projet doit faire l'objet, au travers d'un engagement contractualisé, d'une adhésion collective, favorisée par sa présentation aux habitants.

Maintenir et développer dans les territoires une capacité d'hébergements touristiques diversifiés est un enjeu pour leur aménagement durable. Favoriser la rénovation du parc touristique ancien ou sa reconstruction sur place est à cet égard une priorité. Le CESE recommande d'augmenter la capacité d'accueil en mettant aux normes les logements anciens avec une fiscalité adaptée. Pour cela il propose, **à la condition de louer une certaine durée, de mettre à l'étude le transfert des avantages liés aux constructions touristiques neuves vers la réhabilitation**. Cette mesure permettrait de moins impacter l'environnement, l'espace et le foncier, plutôt que de recourir pour l'essentiel à des constructions neuves et favoriserait le maintien d'une activité dans le BTP et l'artisanat.

Les structures du **Tourisme Social et Solidaire (TSS)** contribuent de manière importante au maintien d'une offre d'hébergement et d'activités touristiques dans nombre d'espaces ruraux. Elles favorisent aussi la mixité sociale, ainsi que l'accès aux vacances pour beaucoup de personnes qui, sans cela ne partiraient pas, faute de parvenir à faire des projets ou de trouver une offre qui leur conviennent. Or, ces structures ont des investissements importants à réaliser pour adapter leur offre implantée dans les espaces ruraux, souvent ancienne, à l'évolution de la clientèle. Si le Fonds Tourisme Social Investissement est

1 intéressant, il n'est pas suffisant et ne s'intéresse qu'à des opérations d'une
 2 certaine taille et orientées Villages vacances et ne profite donc pas aux centres de
 3 vacances pour enfants ou aux hébergements de jeunes, par exemple.

4 Pour **renforcer l'accessibilité par une offre dédiée dans les structures**
 5 **relevant du Tourisme Social et Solidaire**, le CESE recommande que l'Etat :
 6 cherche à obtenir auprès des instances communautaires une reconnaissance du
 7 Service économique d'intérêt général (SIEG) par opérateur sur des critères
 8 d'utilité sociale et d'intérêt général du secteur ; rétablisse une ligne budgétaire
 9 spécifique Tourisme Social et Solidaire (TSS) dans le cadre d'une convention
 10 quinquennale engageante de part et d'autre sur des critères d'accessibilité ;
 11 favorise l'orientation des fonds d'épargne solidaire en direction du Tourisme
 12 Social et solidaire ; engage une réflexion avec étude d'impact sur les aides à la
 13 rénovation et à l'équipement pour les structures bénéficiant de l'agrément TSS.

14 **L'impact environnemental du tourisme** est moindre que celui de la
 15 plupart des autres activités économiques. Fondé pour partie sur la découverte du
 16 patrimoine naturel, le tourisme invite à sa protection, contribue à permettre de
 17 rester sur place aux populations locales et à sensibiliser, ainsi qu'à éduquer le
 18 grand public à l'environnement. Une demande se fait jour pour un tourisme plus
 19 proche de la nature et respectueux de l'environnement, qui passe pour partie par
 20 le développement de nouvelles formes de tourisme : marche à pied, randonnée,
 21 vélo avec le réseau national des véloroutes voies vertes. La **durabilité dépend**
 22 **toutefois pour partie de la manière d'y accéder**, le train ou l'autocar étant
 23 préférables à la voiture, le covoiturage au véhicule individuel, etc.

24 Le CESE appelle à encourager ces formes de tourisme en **renforçant**
 25 **encore le respect de l'environnement** dans les activités qu'elles développent.
 26 Il souligne la nécessité **d'inciter les collectivités locales et les acteurs du**
 27 **tourisme à mettre en place des itinéraires de tourisme pédestre et à vélo**, à
 28 développer les interconnexions entre eux, **de préférence à partir de stations de**
 29 **transport en commun et en boucle**, pour réduire au minimum le recours à
 30 l'automobile, ainsi qu'à développer **l'interconnexion des pistes cyclables**
 31 associée à un prêt ou à une location de vélo. Il importe que, chaque fois que
 32 possible, ces pistes soient organisées de façon à permettre que la pratique
 33 sportive s'accompagne d'une découverte culturelle, culinaire, artisanale et
 34 artistique. Les cartes des pistes de randonnées et de cyclotourisme gagneraient de
 35 même à être disponibles en plusieurs langues et numérisées, *via* notamment le
 36 développement de topoguides en application mobile sur smartphone.

37 Le CESE rappelle l'enjeu d'une **éducation à la nature** et l'apport que peut
 38 représenter à cet égard le fait de disposer d'un accompagnateur formé et qualifié.
 39 Pour favoriser la découverte en profondeur d'un lieu, le **recours au logement**
 40 **chez l'habitant ou dans des gîtes ou des hôtels de proximité** permet des
 41 contacts directs avec la population locale tout en minimisant les investissements
 42 et emprises foncières nécessaires au développement du tourisme. Le CESE

souligne cet enjeu et le **rôle majeur que peut jouer l'essor d'Internet pour développer l'économie de l'usage**, qui permettrait d'accueillir beaucoup plus de touristes sans nécessiter pour autant la construction à proportion de capacités d'hébergement ou de transports (covoiturage, etc.). La **mise en tourisme, via des locations à travers les Gîtes de France ou Internet, d'une partie des résidences secondaires**, aujourd'hui occupées en moyenne une quarantaine de jours par an, aux périodes où elles sont inoccupées, pourrait y contribuer¹.

D - PROMOUVOIR LA RECHERCHE PARTENARIALE EN ZONES RURALES

L'existence de dispositifs favorisant dans les espaces ruraux la recherche et l'innovation, ainsi que leur diffusion, peut jouer un rôle important pour le développement de ces territoires. Divers dispositifs visent à y concourir.

Les Pôles de compétitivité associent, dans une aire géographique déterminée, des entreprises grandes ou petites, ainsi que des organismes de recherche et de formation (universités, centres de recherche, centres techniques), pour les faire travailler ensemble dans la durée avec le soutien financier de l'Etat et créer ainsi un écosystème territorial favorable à l'innovation.

Créés en 2005, les Pôles d'Excellence Rurale (PER) sont un label distinguant des projets de développement économique mis en œuvre sur un territoire rural et fondé sur un partenariat entre collectivités locales (notamment Conseils départementaux ou EPCI) et entreprises privées, avec un concours financier de l'Etat à l'investissement. Inspirés des Pôles de compétitivité et mis en place après deux appels à projet lancés en 2005-2006 et 2009-2010, ils visent à favoriser l'innovation dans les espaces ruraux. Le gouvernement a pris la décision en 2012 de ne pas reconduire le dispositif, mais le CGET assure le suivi de ceux en cours afin qu'ils puissent s'achever dans de bonnes conditions.

Existent par ailleurs des clusters territoriaux, des pôles d'innovation pour l'artisanat et des Systèmes productifs locaux (SPL) qui visent à favoriser l'innovation sur la base d'un tissu d'entreprises géographiquement concentrées et le plus souvent de petite taille (PME ou TPE), d'une spécialisation autour d'un métier ou d'une technologie, ainsi que d'une mutualisation des moyens et des savoir-faire. Les Pôles territoriaux de coopération économique en sont l'équivalent pour les entreprises de l'Economie Sociale et Solidaire (ESS).

Ces divers instruments partenariaux concourent à favoriser l'innovation dans certains territoires ruraux et à soutenir la compétitivité d'entreprises, industrielles notamment agroalimentaires, agricoles, artisanales et/ou de l'ESS. **Il importe pour le CESE de conforter leur fonctionnement en réseaux, de les encourager et de les développer, l'intervention de l'Etat et des collectivités territoriales y étant indispensables pour fédérer les activités.**

¹ Avis *Tourisme et développement durable en France*, rapporté par Christine Dupuis (2014), p. 22, 24 à 26 et 31 à 32.

1 Le critère du nombre de brevets déposés, parfois mis en avant pour juger du
 2 caractère innovant d'une entreprise, d'une université ou d'un territoire, favorise,
 3 par un effet d'agglomération, les grandes entreprises, les grandes universités et
 4 les grands territoires par rapport aux petits. Il en résulte un risque que, du fait de
 5 cette plus grande visibilité, les soutiens financiers aillent davantage aux grandes
 6 entreprises implantées dans les grandes agglomérations qu'aux PME de l'espace
 7 rural, même si certaines sont innovantes. Il convient de veiller à ce que, du fait de
 8 ce phénomène, le soutien au développement et à l'innovation n'aille pas surtout
 9 aux territoires urbains et à des entreprises qui se développeraient déjà
 10 spontanément sans cela, au détriment des espaces ruraux. Dans certaines régions,
 11 des aides visent notamment les PME, le repérage de celles-ci étant favorisé par
 12 des commissions associant les partenaires sociaux. **Une reconduction du**
 13 **dispositif des Pôles d'excellence rurale, après une évaluation permettant de**
 14 **lui apporter d'éventuels ajustements, serait par ailleurs souhaitable.**

15 V - CONFORTER L'EMPLOI ET LA FORMATION

16 Les espaces ruraux connaissent de manière générale une qualification de
 17 l'emploi moindre que les grandes villes et en particulier les métropoles : « 31 %
 18 *des jeunes actifs peu qualifiés travaillent dans le rural contre 20 % des diplômés*
 19 *de l'enseignement supérieur* » selon le CEREQ¹. Même si une partie des actifs
 20 résidant sur place vont travailler en ville, la taille des bassins d'emploi ruraux est
 21 par ailleurs relativement limitée et la main d'œuvre souvent moins mobile que
 22 dans les grandes villes. Cela favorise au plan local une bonne connaissance
 23 interpersonnelle entre les acteurs mais rend plus délicat, pour les entreprises, de
 24 trouver des candidats au profil adéquat pour des types d'emplois très pointus ou
 25 d'y attirer pour les occuper des personnes qualifiées de l'extérieur, compte tenu
 26 notamment de la difficulté à trouver un emploi pour le conjoint. Cela peut aussi
 27 compliquer la recherche d'un nouvel emploi pour les salariés quand l'entreprise
 28 où ils travaillent connaît des problèmes. Les emplois saisonniers y sont en outre
 29 souvent relativement nombreux, en particulier dans l'agriculture et le tourisme.

30 Le CESE appelle à conforter la montée en qualification de la main-d'œuvre
 31 et en particulier des jeunes, notamment en favorisant les voies de l'apprentissage
 32 et de l'alternance, mais aussi de l'ensemble des actifs *via* la formation
 33 permanente. Cela passe notamment par le développement de la **gestion**
 34 **prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) territoriale** en zones
 35 rurales. Celle-ci favorise en effet la mise en cohérence des questions d'emploi et
 36 de compétence sur un territoire, en fournissant à toutes les parties concernées
 37 (entreprises, syndicats de salariés, organisations professionnelles, Etat,
 38 collectivités locales, service public de l'emploi) une vision claire de la situation
 39 sur un territoire de l'activité économique et de l'emploi ainsi que de leur
 40 évolution prévisible, afin d'appréhender les besoins en formation et de permettre

¹ Bref du CEREQ n°292, septembre 2011.

1 une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre.
 2 L'expérience des **comités de bassin d'emploi** associant sur un territoire élus
 3 locaux, chefs d'entreprise, représentants des salariés, ainsi que l'économie
 4 sociale et solidaire et le secteur associatif, montre que ces structures contribuent
 5 de manière positive à la sauvegarde et au développement de l'emploi par
 6 l'organisation et l'animation en son sein du dialogue et de la concertation¹.

7 Le CESE recommande par ailleurs, pour améliorer l'attractivité du travail
 8 saisonnier, la qualification et les conditions de travail des salariés concernés :

- 9 - de favoriser le développement de **groupements d'employeurs**
 10 **multisectoriels** ; de fidéliser les travailleurs saisonniers ;
- 11 - de favoriser l'accès des travailleurs saisonniers à des qualifications
 12 multiples, qui leur permettra d'exercer une pluri-activité².

13 VI - DYNAMISER LA GOUVERNANCE POUR CONFORTER LE 14 DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DES ESPACES 15 RURAUX

16 A - TIRER LE MEILLEUR PARTI DE LA LOI NOTRe

17 a) La nouvelle carte des Régions

18 En augmentant la taille de certaines régions, le nouveau découpage atténue,
 19 par des effets de moyenne, les différences qui pouvaient précédemment exister
 20 entre elles, en particulier au niveau économique : ainsi certaines régions
 21 pourraient désormais se prévaloir d'un développement économique global
 22 reposant sur une métropole dynamique qui cacherait des périphéries d'autant plus
 23 stagnantes qu'elles seraient lointaines !

24 Le CESE préconise que dans ces régions élargies, un suivi statistique soit
 25 effectué continuant de prendre en compte, outre la nouvelle région ainsi créée, les
 26 anciennes régions désormais fusionnées, qui la composent.

27 b) La clarification des compétences dans la stratégie économique

28 La loi NOTRe du 7 Août 2015 supprime la clause de compétence générale
 29 tant pour les régions que pour les départements. Elle confirme la compétence
 30 économique des intercommunalités et surtout des Régions, auxquelles elle confie
 31 un rôle stratégique majeur à travers l'élaboration du Schéma régional de
 32 développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et la
 33 mise en place d'un schéma régional d'aménagement et de développement durable

¹ CESE, avis *Performance et gouvernance de l'entreprise*, rapporté par Amélie Rafael (2013), p. 27.

² CESE, avis *Le saisonnalité dans les filières agricoles, halieutiques et agroalimentaires*, rapporté par Raphaël Nedzynski (2014).

1 des territoires (SRADDT), qui pourrait s'imposer « d'en Haut » à tout un
2 territoire sans suffisamment de concertation.

3 Le CESE préconise d'encourager le dialogue économique et social
4 territorial avec les composantes de la société civile représentées au sein des
5 CESER.

6 Le renforcement des compétences économiques des régions,
7 l'accroissement de la taille de certaines d'entre-elles, tels que définis par la loi
8 NOTRe, le périmètre de bassins économiques et d'emplois parfois répartis sur
9 deux régions, donnent encore plus de pertinence à un dialogue social de
10 proximité, territorial et orienté vers la réussite économique, sociale et
11 environnementale des territoires. Le rôle des CESER devrait être conforté. La
12 taille accrue des régions demandera à résoudre des problèmes de disponibilité et
13 de représentation interprofessionnelle.

14 Dans l'avis *Réalité et avenir du dialogue social territorial*, le CESE en
15 2009 avait déjà précisé le contour de ces pratiques de dialogue et d'échanges
16 entre acteurs territoriaux qui permettent de faire un diagnostic économique
17 partagé sur la situation d'un territoire et de mettre en œuvre des stratégies de
18 développement concertées.

19 Rassembler les élus, les représentants des entreprises, des organisations de
20 salariés, des acteurs des chambres consulaires, des associations impliquées dans
21 le tissu économique et les représentants de l'Etat permet, au-delà de la
22 construction d'un dialogue constructif entre ces acteurs, d'élaborer des solutions
23 concrètes et réalistes pour répondre aux questions de développement économique
24 d'un territoire, d'emplois et de besoins de compétences liés aux spécificités
25 locales. Les comités de bassin d'emploi (CBE) créés dans les années 1980 et
26 dont le rôle a été reprecisé par le Décret n°2002-790 du 3 mai 2002 sont l'un des
27 outils à disposition des collectivités pour encadrer ce dialogue territorial. Il en
28 existe une soixantaine en France.

29 Dans le cadre de la compétence économique des régions, nouvellement
30 définie par la loi NOTRe, le CESE encourage les élus et les partenaires sociaux à
31 se saisir des outils existants (CBE, commission paritaire, associations ou
32 autres...) pour organiser le dialogue social territorial et favoriser ainsi le
33 développement économique en prenant en compte les particularités, les atouts et
34 les contraintes du territoire.

35 B - DÉCONCENTRER LA GOUVERNANCE POUR FAVORISER LE DYNAMISME LOCAL

36 Dans l'esprit du législateur, la loi NOTRe est considérée comme un nouvel
37 acte de décentralisation. Si la Région doit avoir une vision globale de son
38 territoire à travers le SRDEII et le SRADDT, elle ne doit pas succomber au
39 centralisme technocratique dans la gestion économique du quotidien : le
40 législateur l'entend d'ailleurs ainsi qui laisse la compétence tourisme ouverte à

1 toutes les collectivités territoriales, afin de ne pas entraver le dynamisme local
2 dans ce domaine.

3 Il en est de même pour les porteurs de projets dans la ruralité : les chambres
4 consulaires, les élus territoriaux peuvent seuls prendre en compte les
5 particularités, les atouts, les contraintes de chaque bassin de vie.

6 Enfin, il conviendra que **la région conventionne avec ses partenaires**
7 **institutionnels, en particulier les EPCI, pour une optimisation accrue des**
8 **initiatives économiques territoriales.**

9 Il sera pour le CESE nécessaire de **prévoir un point d'étape**, qui devrait
10 intervenir d'ici trois à cinq ans, pour dresser un bilan des incidences de ces
11 évolutions législatives sur les territoires ruraux, en particulier en matière de
12 développement économique.

13

14

*

15

*

*

16

17

18

CONCLUSION

19 Les situations des espaces ruraux sont très diverses. La notion peut aller de
20 territoires isolés et très peu denses à des communes de densité moyenne situées à
21 proximité des grandes villes. Différencier ruralité et espaces urbains continue
22 pour le CESE de faire sens pour saisir les dynamiques territoriales à l'œuvre dans
23 notre pays.

24 Les espaces ruraux connaissent pour la plupart une augmentation de
25 population qui constitue un ressort possible de leur développement. Leur
26 économie comprend une part importante d'activités productives, agricoles,
27 artisanales et industrielles, les ouvriers y restant la première catégorie socio-
28 professionnelle. Mais les activités résidentielles y sont la principale source
29 d'activité et d'emploi, grâce notamment à l'apport de revenus de personnes qui
30 travaillent en ville et résident dans le rural, viennent y passer leur retraite, y créer
31 une entreprise ou s'adonner au tourisme. Des territoires ruraux, notamment
32 industriels, figurent parmi ceux ayant le plus souffert de la crise et d'autres,
33 souvent du fait de leur attractivité résidentielle sont parmi les moins affectés.

34 Les atouts des territoires ruraux, divers, dépendent de la région où ils se
35 situent, ainsi que de leurs caractéristiques propres. Un diagnostic territorial
36 partagé est dès lors indispensable pour définir une stratégie de développement
37 adaptée. Le potentiel naturel et agronomique des espaces ruraux est un levier

1 pour répondre aux besoins alimentaires locaux et mondiaux. Certains des
 2 territoires les plus innovants en France quant aux énergies nouvelles sont ruraux.
 3 La qualité du cadre de vie est un avantage majeur à valoriser pour y attirer
 4 retraités et touristes, mais aussi des entreprises, des actifs et notamment des
 5 cadres. La proximité, la connaissance mutuelle entre acteurs, la confiance
 6 qu'elles permettent, sont un atout pour développer le tissu économique. D'autres
 7 facteurs sont à cet égard essentiels : l'accessibilité physique, à longue distance et
 8 de proximité ; l'accessibilité numérique, souvent lacunaire dans le rural, pour
 9 laquelle il importe que l'accélération du plan d'équipement annoncé par les
 10 pouvoirs publics permette d'y remédier au plus vite. La présence d'écoles et de
 11 structures de formation est nécessaire pour permettre aux jeunes d'y exploiter
 12 tout leur potentiel. L'accès à des commerces, ainsi qu'aux soins et services de
 13 proximité importe d'autant plus dans le rural que la part de personnes âgées y est
 14 élevée. Le développement de la *silver* économie constitue un vecteur de création
 15 d'emplois et de richesses que des espaces ruraux ont su saisir. L'existence de
 16 dispositifs favorisant la recherche en milieu rural est aussi un élément
 17 d'attractivité.

18 Plusieurs milliers de dispositifs d'aides aux niveaux de l'Union européenne,
 19 de l'État et surtout des collectivités territoriales, visent à favoriser la création et
 20 le développement des entreprises, notamment en milieu rural. Cette multiplicité
 21 nuit à leur lisibilité et fait courir un risque de saupoudrage et de sous-utilisation
 22 des aides. Le CESE appelle à mieux utiliser le montant global des dotations, en
 23 réduisant leur nombre et en les simplifiant, avec une évaluation renforcée.

24 Le retrait des services de l'Etat des territoires, du fait notamment de la
 25 RGPP, a fragilisé l'ingénierie publique. Il importe de ne pas multiplier les
 26 agences d'ingénierie locales mais de fédérer les acteurs de terrain (collectivités,
 27 consulaires, privés....) pour dynamiser l'économie des espaces ruraux.

28 Les Comités interministériels aux ruralités des 13 mars et 14 septembre
 29 2015 ont défini 67 mesures pour les territoires ruraux. Si certaines semblent aller
 30 dans le bon sens, leur mise en œuvre n'est pas achevée et il est trop tôt pour
 31 apprécier leur apport réel. L'essentiel dépendra de la capacité de l'État, dans un
 32 contexte de restriction budgétaire, à assurer leur financement. Y parviendra-t-il,
 33 alors que les moyens financiers des collectivités territoriales se réduisent, avec
 34 des incidences sur leurs investissements et donc sur l'activité ?

35 Les relations entre villes et campagnes, accrues par la hausse des mobilités,
 36 créent une communauté de destin entre grandes villes et espaces ruraux. Certes,
 37 certains territoires ruraux se portent plutôt bien, notamment quant à l'emploi,
 38 dans des régions qui vont mal et réciproquement. Mais certaines métropoles
 39 valorisent l'attractivité de leur environnement rural et certaines communes
 40 rurales tirent parti du dynamisme de grandes villes voisines, ne serait-ce qu'en
 41 matière de tourisme.

1 La réforme territoriale avait pour ambition de clarifier le partage des
2 compétences des collectivités territoriales : la Région devient seule responsable
3 de la stratégie économique sur son territoire. Mais pour le tourisme, les
4 compétences restent partagées. Par ailleurs, le département peut, au titre de la
5 solidarité territoriale et en cas de défaillance de l'initiative privée, contribuer au
6 financement de services marchands en milieu rural. La création de grandes
7 régions et de plus grandes intercommunalités porte le pari que, par ces
8 regroupements, les territoires en situation favorable tireront vers le haut ceux qui
9 le sont moins et, *in fine*, l'ensemble. Cependant pour le CESE, le suivi statistique
10 des anciens périmètres et une évaluation permettront seuls de vérifier que les
11 territoires en situation favorable ne « siphonnent » pas de fait, quant à l'emploi
12 public ou à l'activité, ceux moins favorisés avec lesquels ils sont fusionnés. En
13 outre, certains départements ou intercommunalités ont des liens économiques
14 plus forts avec une autre région que la leur, d'autres semblent relativement
15 isolés : ces éléments devront être pris en compte pour éviter de voir marginalisés
16 des territoires fragiles ou excentrés.

17 Les espaces ruraux sont pour notre pays une richesse, au même titre que ses
18 autres composantes. Des territoires ruraux, même de petite taille, ont su tirer parti
19 de leurs atouts pour promouvoir leur dynamisme économique, pour peu que les
20 concours nécessaires soient apportés aux acteurs locaux. Cet avis formule un
21 ensemble de préconisations qui tendent à ce que tout le potentiel en soit tiré, par
22 une mise en capacité de ces territoires, au bénéfice de l'ensemble des campagnes
23 et de leurs habitants, dans une logique de cohésion, de solidarité nationale et de
24 développement durable.

1	Annexe n° 1 : Composition de la section de l'Aménagement durable des
2	territoires
3	
4	√ Président : Jean-Alain MARIOTTI
5	√ Vice-présidents : Jacqueline DONEDDU et Paul de VIGUERIE
6	
7	Agriculture
8	√ Josiane BÉLIARD
9	√ Sylvie SINAY
10	Artisanat
11	√ Pierre MARTIN
12	Associations
13	√ Jean-Marc ROIRANT
14	CFDT
15	√ Monique BOUTRAND
16	√ Bruno DUCHEMIN
17	√ Michèle NATHAN
18	CFE-CGC
19	√ Régis DOS SANTOS
20	CFTC
21	√ Bernard IBAL
22	CGT
23	√ Jacqueline DONEDDU
24	CGT-FO
25	√ Joseph BELLANCA
26	√ Brigitte PERROT
27	Coopération
28	√ Isabelle ROUDIL
29	Entreprises
30	√ Patrick BERNASCONI
31	√ Eveline DUHAMEL
32	√ André MARCON
33	√ Jean-Alain MARIOTTI
34	Environnement et nature
35	√ Sébastien GENEST

- 1 **Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**
- 2 ✓ Claire GUICHET
- 3 **Outre-mer**
- 4 ✓ Marcel OSÉNAT
- 5 **Personnalités qualifiées**
- 6 ✓ Jean-Paul BAILLY
- 7 ✓ Danièle DUSSAUSOIS
- 8 ✓ Jean-Marie GEVEAUX
- 9 ✓ Dominique RICHARD
- 10 ✓ Guillaume de RUSSÉ
- 11 ✓ Ange SANTINI
- 12 **Professions libérales**
- 13 ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE
- 14 **UNAF**
- 15 ✓ Paul de VIGUERIE
- 16 **UNSA**
- 17 ✓ Christine DUPUIS
- 18 **Personnalités associées**
- 19 ✓ Marie CERVETTI
- 20 ✓ Agnès CLARET de FLEURIEU
- 21 ✓ Patrick DOUTRELIGNE
- 22 ✓ Jean-Yves MANO
- 23 ✓ Oliver MAREMBAUD
- 24
- 25

1 Annexe n°2 : Liste des personnalités entendues

2 En vue de parfaire son information, la section a auditionné :

- 3 - M. Dominique Bussereau, ancien ministre, président du Conseil
- 4 général de la Charente-Maritime, président de l'Assemblée des
- 5 départements de France (ADF) ;
- 6 - M. Alain Rousset, président du Conseil régional d'Aquitaine,
- 7 président de l'Association des régions de France (ARF) ;
- 8 - M. Denis Verdier, président du groupe de la Coopération du CESE,
- 9 membre du Bureau de COOP de France ;
- 10 - M. Marc-Etienne Pinaudt, directeur du développement des capacités
- 11 des territoires du Commissariat général à l'Egalité des territoires
- 12 (CGET) ;
- 13 - Mme Magali Talandier, maître de conférences à l'Institut de
- 14 géographie alpine de l'Université Joseph-Fourier (Grenoble 1).
- 15 • Table ronde *Chambres consulaires*
- 16 - M. André Marcon, membre du CESE, président de CCI France ;
- 17 - M. Guy Vasseur, vice-président du CESE, président de l'Assemblée
- 18 permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- 19 - M. Francis Mathieu, président de la Chambre des métiers et de
- 20 l'artisanat de la Creuse.

21 Le rapporteur s'est entretenu en particulier avec :

- 22 - M. Michel Chassang, président de l'Union nationale des professions
- 23 libérales (UNAPL) ;
- 24 - M. Guillaume Dhérissard, directeur de Sol et Civilisation ;
- 25 - M. Markus Holzer, chef d'unité Réseau européen et monitoring à la
- 26 Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la
- 27 Commission européenne, et M. Paul Soto, chef d'équipe du point de
- 28 contact ;
- 29 - M. Benoit Coquard, doctorant.

30 La section a également effectué deux déplacements :

- 31 • Dans la Vienne, le 1^{er} juillet 2015, où elle notamment rencontré :
- 32 - M. Yves Bouloux, maire de Montmorillon, conseiller régional de
- 33 Poitou-Charentes ;
- 34 - M. Dominique Clément, vice-président du Conseil départemental de
- 35 la Vienne en charge du tourisme et de l'attractivité ;
- 36 - M. Benoit Coquelet, vice-président du Conseil départemental de la
- 37 Vienne en charge des questions économiques ;

- 1 - M. Michel Bourdier, directeur du Tourisme du Conseil départemental
- 2 de la Vienne ;
- 3 - M. Michel Caud, directeur de l'Urbanisme, du logement et des
- 4 nouvelles technologies du Conseil départemental de la Vienne ;
- 5 - M. Dominique Hummel, directeur général du Futuroscope ;
- 6 - Mme Nathalie Guillet, chargée de mission Europe au Conseil
- 7 départemental de la Vienne ;
- 8 - M. Dominique Pluviaud, directeur général de l'entreprise Marcireau.
- 9 • Dans le Lot-et-Garonne le 10 septembre 2015 auquel a participé ou au
- 10 cours duquel ont été rencontrés :
- 11 A participé :
- 12 - Mme Marie-Caroline Bonnet-Galzy, Commissaire générale à l'Égalité
- 13 des territoires ;
- 14 Ont été rencontrées :
- 15 - M. Denis Conus, préfet de Lot-et-Garonne ;
- 16 - M. Pierre Camani, président du Conseil départemental de Lot-et-
- 17 Garonne ;
- 18 - Mme Lucette Lousteau, députée d'Agen – Nérac
- 19 - M. Henri Tandonnet, sénateur, 1^{er} vice-président de l'agglomération
- 20 d'Agen ;
- 21 - Bernard Uthurry, 1^{er} vice-président du Conseil régional d'Aquitaine,
- 22 - Jean Dionis du Séjour, maire d'Agen, président de l'Agglomération
- 23 d'Agen ;
- 24 - Luc Paboeuf, président du CESER d'Aquitaine ;
- 25 - M. Jacques Bilrit, vice-président du Conseil départemental de Lot-et-
- 26 Garonne ;
- 27 - M. Jean Dreuil, Conseiller départemental de Lot-et-Garonne ;
- 28 - Mme Françoise Laurent, Conseillère départementale de Lot-et-
- 29 Garonne.
- 30 - M. Alain Brugalières, vice-président de la Chambre de commerce et
- 31 d'industrie de Lot-et-Garonne ;
- 32 - M. Alain Bergua, vice-président de la Chambre de commerce et
- 33 d'industrie de Lot-et-Garonne ;
- 34 - M. Mesmin Beragnes, vice-président de la Chambre de commerce et
- 35 d'industrie de Lot-et-Garonne ;
- 36 - M. Jean-Claude Dartus, vice-président de la Chambre de commerce et
- 37 d'industrie de Lot-et-Garonne ;

- 1 - M. Patrick Georgelin, vice-président de la Chambre de commerce et
2 d'industrie de Lot-et-Garonne ;
- 3 - M. Claude Baldi, élu de la Chambre de commerce et d'industrie de
4 Lot-et-Garonne ;
- 5 - M. Gilles Recours, directeur général d'Agropole ;
- 6 - M. Jacques Ranchère, secrétaire général de la préfecture de Lot-et-
7 Garonne ;
- 8 - M. Gaël Corre, directeur de cabinet du président du Conseil
9 départemental de Lot-et-Garonne ;
- 10 - M. Jacques Anglade, directeur général des services du Conseil
11 départemental de Lot-et-Garonne ;
- 12 - M. Jean-Luc Giordana directeur du développement économique, du
13 tourisme et des politiques contractuelles du Conseil départemental de
14 Lot-et-Garonne ;
- 15 - M. Denis Solvières, directeur général des services de l'Agglomération
16 d'Agen.
17

1 Annexe n°3 : Liste des travaux déjà réalisés de la section de l'Aménagement
2 durable des territoires

- 3 - *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement*
4 *urbain : action de l'ANRU*, rapporteure : Mme Marie-Noëlle
5 Lienemann, avis adopté le 14 septembre 2011 ;
- 6 - *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les*
7 *territoires ?*, rapporteure : Mme Jacqueline Doneddu, avis adopté le
8 22 novembre 2011 ;
- 9 - *Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*,
10 rapporteurs : MM. Sébastien Genest et Pierre-Jean Rozet, avis adopté
11 le 28 février 2012 ;
- 12 - *Ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de*
13 *voyageurs*, rapporteurs : MM. Jean-Marie Geveaux et Thierry
14 Lepaon, avis adopté le 27 juin 2012 ;
- 15 - *Le logement autonome des jeunes*, rapporteure : Mme Claire Guichet,
16 avis adopté le 23 janvier 2013 ;
- 17 - *La transition énergétique dans les transports*, rapporteurs :
18 MM. Bruno Duchemin et Sébastien Genest, avis adopté le 10 juillet
19 2013 ;
- 20 - *Projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*, rapporteurs :
21 M. Hugues Martin et Mme Isabelle Roudil, avis adopté le 10 juillet
22 2013 ;
- 23 - *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale*
24 *d'aménagement du territoire ?*, rapporteur : M. Paul de Viguierie, avis
25 adopté le 13 novembre 2013 ;
- 26 - *Les Zones franches urbaines*, rapporteure : Mme Eveline Duhamel,
27 avis adopté le 15 janvier 2014 ;
- 28 - *Projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement*,
29 rapporteurs : Mme Monique Boutrand et M. Daniel Prada, avis
30 adopté le 26 mars 2014 ;
- 31 - *Tourisme et développement durable en France*, rapporteure : Mme
32 Christine Dupuis, avis adopté le 12 novembre 2014 ;
- 33 - *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et*
34 *collectives (transport de personnes)*, rapporteurs : MM. Bruno
35 Duchemin et Olivier Marembaud, avis adopté le 13 avril 2015.
36
37