

Sujet : *Les espaces ruraux et l'aménagement des territoires en France*

Question 1 : Rédigez une synthèse problématique du dossier

Question 2 : Vous définirez la nature des disparités concernant ces espaces ruraux

Question 3 : À partir des documents du dossier, vous montrerez les imbrications des différents niveaux d'intervention dans l'aménagement des espaces ruraux. Peut on en dégager des logiques d'interventions spatiales ?
Vous vous appuyerez sur un document graphique élaboré par vos soins.

Liste des documents fournis :

Doc 1 : Quelle France rurale pour 2020 ? (DATAR)

Doc 2 : La répartition spatiale de l'emploi et des salaires en 2004 (INSEE)

Doc 3 : Communiqué de presse du gouvernement pour présenter le texte de loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

Doc 4 : Les pôles d'excellences ruraux : présentation en 2005 par le ministre délégué à l'aménagement du territoire

Doc 5°: carte : l'évolution des inégalités socio spatiales (J.J Helluin)

Doc 6°: carte : Les services aux populations résidentes inégalement répartis (DATAR)

Doc 7 : Politique régionale européenne pour 2007-2013 : les quatre axes de la politique européenne de développement rural

Doc 8 : la carte des zones éligibles en 2006 et la programmation des fonds européens 2007-2013

Doc 9 : Contribution des élus de la montagne à la Conférence nationale des services publics en milieu rural, 8 novembre 2005 (2 pages)

Doc 10 : «Devenir des espaces ruraux en crise et élus locaux. L'exemple de la Thiérache» E.Bonerandi (2 pages)

Doc 11 : les zonages des politiques d'aménagement en Thiérache (2006)

Doc 12 : un impact relativement limité des politiques d'aménagement rural (rapport Sénat 2003)

Doc 13: les enjeux de la ruralité vu par le Parti communiste, en 2004 (2 pages)

Document 1 : *Quelle France rurale pour 2020 ?* CIADT du 3 septembre 2003, Étude prospective de la Datar

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

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

[...]

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

- Les politiques de développement rural sont extrêmement variées dans leurs objectifs comme dans leurs modalités. Une approche en fonction des leviers de développement permettra de distinguer quatre grands types d’interventions publiques, eux-mêmes décomposables en domaines plus restreints. On recensera ainsi les politiques qui contribuent à la valorisation et à la préservation des ressources localisées (c’est-à-dire le sol, au travers de l’agriculture et de la forêt, les patrimoines - naturels ou bâtis-, au travers notamment du tourisme), les politiques en faveur des entreprises, des activités marchandes du secondaire et du tertiaire, les politiques en faveur du maintien ou de la progression de la population (logique résidentielle) et les politiques en faveur de l’organisation du territoire (notamment l’intercommunalité). Ces différents recensements renvoient à de très nombreux dispositifs sectoriels et territoriaux, et à de très nombreuses mesures.

- Les politiques de développement rural résultent, à un moment donné, de l’accumulation de générations successives de dispositifs plutôt que d’une politique globale et cohérente. Dans cette succession diachronique, les initiateurs, les objectifs et les moyens mis en oeuvre sont évidemment différents. Si l’on remonte aux origines (après la seconde guerre mondiale), on verra qu’à l’État tutélaire a succédé un État partenaire, intervenant aux côtés de l’Union européenne et des collectivités territoriales (sur la base de relations contractuelles que les territoires ruraux ont souvent permis d’expérimenter).

L’analyse de la genèse des politiques rurales nous apprend aussi qu’aux politiques sectorielles, se sont ajoutées des politiques qui ont davantage porté sur le développement local, ou sur la composante rurale du développement régional ; qu’aux actions essentiellement redistributives s’ajoutent des mesures allocatives, etc.

- Les politiques territoriales s’inscrivent enfin dans l’espace. Les politiques de développement rural ont visé assez précocement à intégrer la diversité des ressources naturelles et humaines des territoires. L’État, relayé ensuite par les collectivités territoriales, a mis au point dès les années soixante-dix des dispositifs sectoriels accordant une large place au diagnostic local, à la concertation et à l’animation. Cependant, les politiques rurales ont essentiellement concerné les campagnes en difficulté, à forte composante agricole, laissant de côté d’autres espaces à enjeux, comme les espaces périurbains. En outre, les initiatives favorisant une plus forte articulation entre ville et campagne tardent à s’affirmer. [...]

**Document 2 : « La répartition spatiale de l'emploi et des salaires en 2004 »,
 Christophe Basso, Guillaume Gaudron, Bernard Morel, département de l'Action régionale,
Insee Première, N° 1100 - SEPTEMBRE 2006**

2 Emplois et salaires selon le type d'espace

	Espace urbain				Espace rural				Total
	Pôles urbains	Couronnes péri-urbaines	Communes multi-polarisées	Total urbain	Pôles d'emploi	Couronnes des pôles d'emploi	Autres communes rurales	Total rural	
Emplois (en millions)	16,97	1,81	0,54	19,32	1,20	0,03	1,36	2,59	21,90
Répartition des emplois selon le type d'espace (%)	77	9	2	88	6	-	6	12	100
<i>Sphère « productive »</i>	36	43	44	36	40	<i>ns</i>	38	39	37
<i>Sphère « résidentielle »</i>	41	38	36	41	37	<i>ns</i>	40	39	40
<i>Sphère « publique »</i>	23	18	20	23	23	<i>ns</i>	22	22	23
<i>Total</i>	100	100	100	100	100		100	100	100
Salaires (en milliards d'euros)	466,7	40	11,6	518,3	26,6	0,5	26,7	53,8	572,1
Répartition des salaires selon le type d'espace (%)	81	7	2	90	5	-	5	10	100
<i>Sphère « productive »</i>	43	52	53	44	47	<i>ns</i>	46	47	45
<i>Sphère « résidentielle »</i>	35	32	30	35	30	<i>ns</i>	34	32	34
<i>Sphère « publique »</i>	22	16	17	21	23	<i>ns</i>	20	21	21
<i>Total</i>	100	100	100	100	100		100	100	100

Source : Insee-CLAP 2004.

Document 3 : Communiqué de presse du gouvernement pour présenter le texte de loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux

De quoi s'agit-il?

Cette loi vise à adapter les modes d'intervention de l'État aux évolutions récentes du monde rural. Son objectif affirmé est d'apporter des solutions pratiques pour le développement économique, social et environnemental des territoires ruraux qui prennent en compte la diversité des situations, des campagnes traditionnelles à dominante agricole et à faible peuplement jusqu'aux zones périurbaines à dominante résidentielle.

Pour renforcer l'attractivité des territoires ruraux, trois grands axes sont privilégiés : encouragement à l'emploi, relance du logement et amélioration des services au public.

Des dispositions particulières sont prévues pour la préservation et la mise en valeur d'espaces spécifiques : zones de montagne, forêts, zones humides, espaces périurbains.

Des dispositions concernant la chasse sont également insérées dans le projet.

Un amendement assouplissant les règles encadrant la publicité collective pour le vin a été ajouté au texte présenté par le gouvernement.

Par ce texte, le Gouvernement entend :

- ▶ Trouver les moyens de préserver des espaces en jouant sur le foncier dans les campagnes des villes
- ▶ Accompagner l'essor des nouvelles campagnes
- ▶ Créer une dynamique dans les campagnes les plus fragiles en appliquant les principes de solidarité
- ▶ Garantir, dans l'ensemble de l'espace rural, une égalité des chances en donnant accès à des services de qualité et aux technologies de communication les plus modernes.

Revitaliser les régions agricoles les ZRR

La loi prévoit en ce sens, notamment, de moderniser le dispositif des zones de revitalisation rurale en actualisant les zonages. Au sein de ces zones, le texte met en place des exonérations fiscales destinées à encourager l'activité.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité favoriser l'attractivité des régions rurales, en soutenant le logement (aides à la rénovation du patrimoine bâti), le retour de professionnels de santé en milieu rural et la place des services publics (adaptation des maisons de services publics pour en renforcer les activités).

Enfin, la loi apporte des adaptations de la législation en vigueur en ce qui concerne la promotion du vin.

Protéger les espaces fragiles

La loi prévoit également des mesures spécifiques à certains espaces, comme la forêt et les espaces pastoraux.

Le texte modernise les établissements publics de ces zones rurales (chambres d'agriculture et lycées agricoles, Office national de la chasse et de la faune sauvage).

Document 4 : Les pôles d'excellences ruraux : présentation en 2005 par le ministre délégué à l'aménagement du territoire

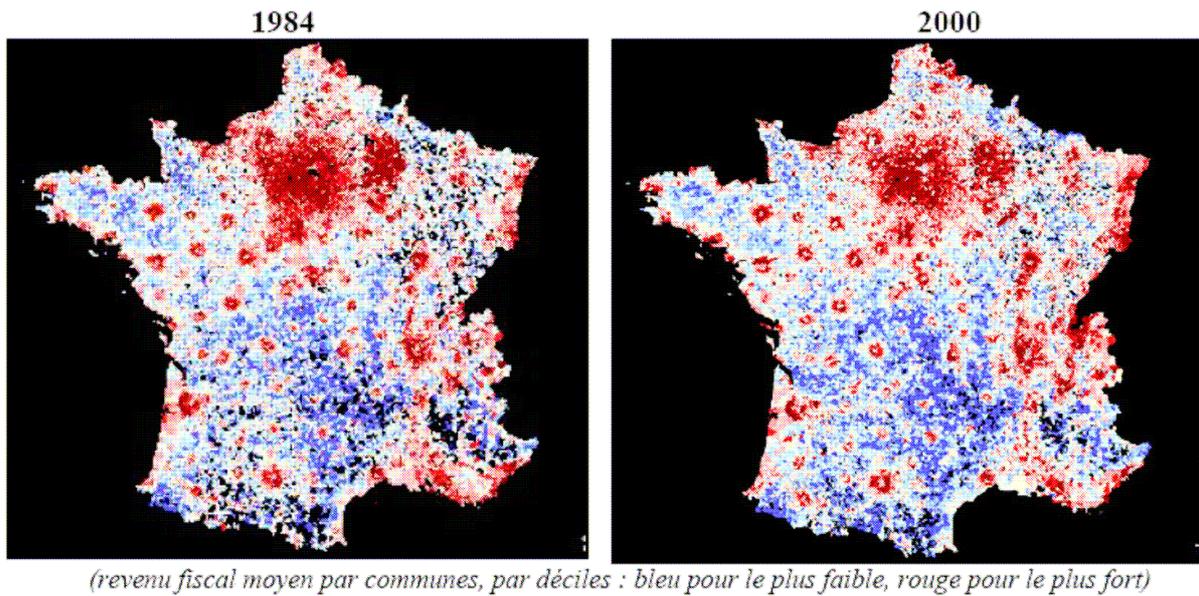
« S'il faut être attentif envers les territoires les plus défavorisés, il faut aussi récompenser les plus méritants : un territoire défavorisé qui progresse fortement parce que les élus et les acteurs locaux ont été ambitieux, imaginatifs, innovants ne doit pas être de ce fait financièrement pénalisé. Une péréquation qui se ferait uniquement par rééquilibrage financier entre territoires riches et territoires pauvres ne servira guère à renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires....

Les pôles d'excellence ruraux vont être dans d'autres secteurs ce que les pôles de compétitivité sont à l'innovation industrielle. La France qui imagine, qui innove et qui réussit n'est pas seulement celle des grands projets scientifiques et industriels ; c'est aussi celle des territoires ruraux, dans lesquels il existe un important savoir-faire, notamment dans les domaines de l'innovation touristique et culturelle, de la gestion du patrimoine naturel, mais aussi de l'exploitation des ressources. Pour la production, l'exploitation et le développement de l'usage du bois, de l'énergie solaire, de l'eau, du vent, des biocarburants, c'est bien là qu'il est possible d'avancer. Comme pour les pôles de compétitivité, il faut décloisonner ces savoir-faire.

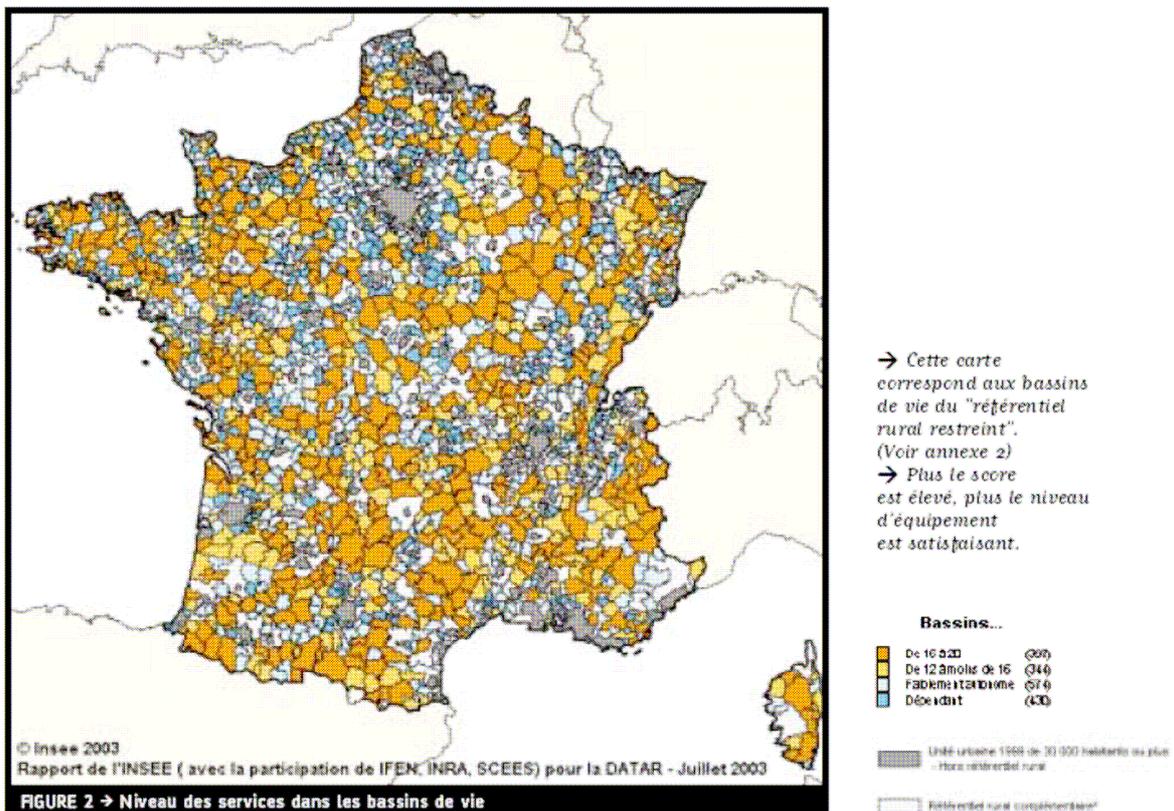
L'émergence de ces pôles est aussi rendue possible par la généralisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur le territoire. L'année du tout numérique sur l'ensemble du territoire sera l'année 2007. Dès la fin 2005, le très haut débit symétrique en 2 mégabits sera disponible pour toutes les entreprises en tous lieux du territoire. Les territoires bénéficiant du tout numérique disposeront ainsi d'un outil pour bâtir des projets innovants en matière de démographie des professions de santé, notamment de démographie médicale, de télétravail, de services dans les domaines du tourisme et du patrimoine.

Les projets susceptibles d'être qualifiés pourraient avoir pour supports des territoires ruraux n'excédant pas 30 000 habitants. Ces pôles d'excellence bénéficieraient de mesures d'accompagnement transversales de la part de l'Etat, et relevant des ministères de l'industrie, de la culture, de l'agriculture, de l'environnement, de l'intérieur, ainsi que certaines exonérations d'impôts et de charges sociales. Il est envisagé de pouvoir labelliser une centaine de pôles d'excellence ruraux avant la fin du premier semestre 2006. »

Document 5 : l'évolution des inégalités socio spatiales (JJ HELLUIN (CERTU et Institut Français d'Urbanisme))



Document 6 : Les services aux populations résidentes inégalement répartis



Étude prospective de la Datar, *Quelle France rurale pour 2020 ?* CIADT du 3 septembre 2003

Document 7 Politique régionale européenne pour 2007-2013 : LES QUATRE AXES DE LA POLITIQUE EUROPEENNE DE DEVELOPPEMENT RURAL

Rapport d'information de M. Jean FRANÇOIS-PONCET et Mme Jacqueline GOURAULT,
fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 4 mai 2006

Un règlement européen du 21 juin 2005 réorganise la politique de développement rural autour de **quatre grands axes**, les **trois premiers axes**, « **thématiques** », rassemblant les différentes mesures de développement rural, le **quatrième axe**, « **méthodologique** », **intégrant l'approche de l'initiative communautaire Leader +**, qui disparaît en tant que telle :

Axe 1 : compétitivité des secteurs agricole et forestier

Il rassemble les aides à l'installation et à la transmission des exploitations (préretraites), des soutiens à l'investissement dans le domaine agricole et sylvicole, des aides aux PME du secteur agroalimentaire, ainsi qu'une mesure d'accompagnement de la coopération entre la production, la transformation et la recherche pour le développement de nouveaux produits.

Axe 2 : gestion de l'espace rural et environnement

Il comprend les aides aux zones agricoles défavorisées (notamment l'indemnité compensatrice de handicap naturel), les mesures agri-environnementales, les paiements liés à Natura 2000 et à la directive cadre sur l'eau, les paiements environnementaux forestiers et les aides au boisement, ainsi que les mesures en faveur du bien-être animal.

Axe 3 : diversification de l'économie et qualité de vie en milieu rural

Cet axe prévoit des mesures de diversification vers des activités non agricoles pour les ménages agricoles, de soutien aux micro-entreprises, d'appui aux petites unités touristiques (tourisme rural, hôtellerie...) ainsi qu'aux services essentiels à la population et aux entreprises.

Axe 4 : approche Leader

Cet axe vise à permettre la mise en oeuvre des mesures des axes 1, 2 et 3 selon la méthode de développement local partenarial héritée de l'initiative Leader +. Elle continuera à s'appuyer sur des groupes d'action locale (GAL).

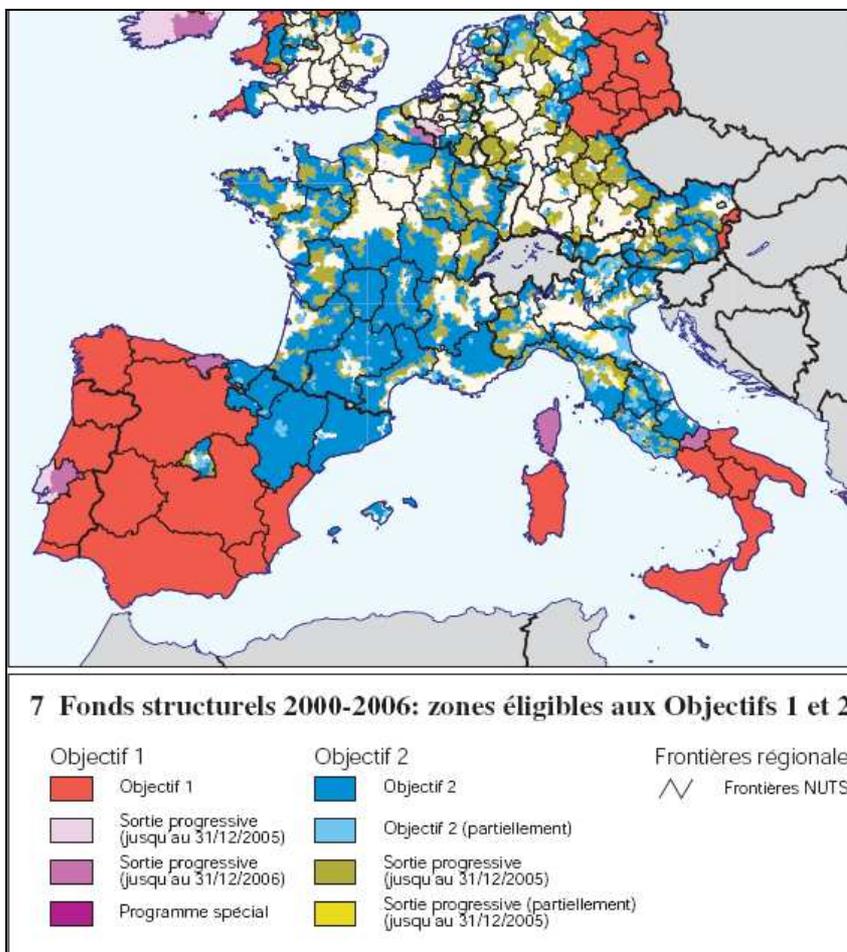
Dans chaque programme, **une part minimale de l'enveloppe doit être consacrée à chaque axe**. Cette part est de : - 10 % pour l'axe 1 ; - 25 % pour l'axe 2 ; - 10 % pour l'axe 3 ; - 5 % pour l'axe 4.

Ce règlement du 21 juin 2005 a créé deux fonds dans le cadre de la PAC pour remplacer l'actuel FEOGA à compter du 1^{er} janvier 2007 :

- le **Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)**, qui prendra en charge la politique de soutien au marché et aux revenus (le « premier pilier » de la PAC) ;
- le **Fonds européen agricole de développement rural (FEADER)**, qui financera la politique de développement rural (le « deuxième pilier de la PAC »).

Le règlement relatif au FEADER organise, en outre, l'articulation de la politique de développement rural entre l'UE et les Etats membres selon une **architecture en trois étages**, identique à celle applicable à la politique de cohésion. Il prévoit, en effet :

- la définition au niveau européen **d'orientations stratégiques communautaires (OSC) pour le développement rural** ;
- l'adoption par chaque Etat membre **d'un plan stratégique national (PSN) de développement rural** ;
- la mise en oeuvre dans chaque Etat membre d'un **programme national ou de plusieurs programmes régionaux** de développement rural, préalablement approuvés par le comité des structures agricoles et du développement rural de l'UE.



• **Document 8 : la carte des zones éligibles en 2006 et la programmation des fonds européens 2007-2013**

Intitulé de la priorité	Finalité du programme	Equivalence sur la période 2000-2006
Objectif 1 : Convergence	Objectif dit "de rattrapage" qui s'adresse aux régions en retard de développement et donc principalement aux nouveaux Etats entrants.	Objectif 1
Objectif 2 : Compétitivité régionale et emploi	Composé de deux axes, cet objectif est ouvert à l'ensemble des autres régions européennes (il ne donnera pas lieu à un zonage). <ul style="list-style-type: none"> • Objectif 2a - Emploi : cible l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises, ainsi que l'insertion des personnes en difficulté, que ce soit à travers des programmes financés par le FSE de niveau approprié (national ou territorial). Cet objectif se décline en 6 thèmes : régions ultrapériphériques, adaptation des travailleurs et des entreprises, prévention du chômage, inclusion sociale, investissement dans le capital humain, partenariat et mise en réseau des acteurs. • Objectif 2b - Compétitivité régionale : destiné à renforcer la compétitivité et l'attractivité des régions en concentrant l'intervention du FEDER sur des thèmes prioritaires (anticipation des évolutions économiques et sociales, innovation, société de la connaissance, esprit d'entreprise, protection de l'environnement et prévention des risques...) 	Objectif 2 + Objectif 3
Objectif 3 : Coopération territoriale européenne	Objectif qui vise à développer trois types de coopération : <ul style="list-style-type: none"> • coopération transfrontalière, • coopération au niveau de zones transnationales, • coopération interrégionale : réseaux de coopération et d'échanges d'expériences dans l'ensemble de l'Union. 	Programme d'initiative communautaire INTERREG
"Priorité transversale"	Chacune des interventions réalisées sur la période 2007-2013 devra être ciblée sur les Agendas de Lisbonne ("faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive au monde en 2010") et de Göteborg ("faire de l'Europe un modèle social et environnemental").	

Document 9 : Contribution des élus de la montagne à la Conférence nationale des services publics en milieu rural, 8 novembre 2005

Principe fédérateur, pour ne pas dire fondateur du contrat social, **l'égalité des usagers devant le service public ne signifie pas forcément uniformité**. En effet, le législateur et le juge administratif admettent un traitement différencié en fonction des situations différentes. Il est indissociable d'un autre principe fondamental qui est l'adaptabilité du service.

Au nom de l'égalité, il faut s'interroger sur l'évolution du service public et les moyens qui vont avec, en fonction des données locales géophysiques et démographiques, notamment. L'unité du service public imposée à l'Etat, qui doit **être en adéquation avec les besoins locaux**, ne s'oppose pas à la décentralisation. Au nom de l'égalité de traitement, il doit veiller à **l'accessibilité des services** et apporter des réponses pour résoudre **la question de l'exclusion territoriale et technologique** (fracture numérique) à travers l'aménagement du territoire et les objectifs assignés aux opérateurs du service public.

Au-delà de la dispersion et de la faible densité démographique qui pèsent sur l'activité des services publics dans la grande majorité des communes rurales, **les handicaps naturels** (relief, rigueur du climat...), **spécifiques à la montagne ajoutent d'autres difficultés**. Cela justifie une contribution particulière des élus de la montagne en complément à la réflexion globale sur la politique à conduire à l'égard des services publics en milieu rural. Ces propositions s'inscrivent dans le prolongement de la proposition de loi déposée en juillet 2003 pour moderniser les politiques de la montagne et des zones de revitalisation rurale ainsi que des missions parlementaires du Sénat, en 2002, et de l'Assemblée nationale, en 2003. Elles prennent aussi en considération les évolutions récentes, notamment celles de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (DTR).

1. ANCRAGE TERRITORIAL DE L'OFFRE DE SERVICES PUBLICS

Le maintien des services à la population constitue un **élément essentiel de la politique de la montagne**. Ici la notion de service doit être entendue **au sens large**, conformément à la liste des activités déclarées d'intérêt général à l'article 55 de la loi montagne du 9 janvier 1985, modifié par la loi DTR, ainsi rédigé : *« L'existence en zone de montagne d'un équipement commercial, d'un artisanat de services et d'une assistance médicale répondant aux besoins courants des populations et contribuant au maintien de la vie locale est d'intérêt général »*. La notion de « maintien de la vie locale » s'inscrit bien dans une logique de résistance à la désertification.

La question du rapport pertinent entre service public et territoire amène à distinguer la présence effective du service du niveau de décision qui fixe cette présence. La prise en compte de cette réalité au nom de la solidarité nationale est essentielle pour la desserte des territoires en nouvelles technologies de l'information et de la communication.

On peut envisager une **réorganisation de l'ensemble de l'administration publique sur le territoire national adaptée aussi bien aux zones peu denses qu'au reste du pays**. Elle serait alors fondée sur la dissociation entre la présence et l'efficacité des services à la population.

Dans cet esprit, mais dans un registre complémentaire, la reconnaissance du handicap géographique pour **réduire « la fracture numérique »** devrait aboutir à des aménagements pour élargir le champ des solutions techniques. L'article 16 de la loi montagne pourrait être ainsi complété : *« Des aménagements techniques particuliers peuvent également être autorisés, en zone de montagne, pour assurer le fonctionnement des moyens de télécommunications dans les meilleures conditions économiques »*.

Sans opposer les territoires les uns aux autres, il faudrait mettre un terme à la logique administrative et comptable d'analyse et d'appréciation des services publics, exclusivement fondée sur la rentabilité et autres économies d'échelle, pour y substituer une gestion à partir des aires territoriales vivantes et pertinentes.

S'agissant de la proximité du service public par rapport aux usagers, il est primordial de **mettre un terme au critère du « nombre d'habitants desservis » pour le remplacer par un critère combiné « habitants et territoires desservis »**, la faible densité de population redonnant un poids supplémentaire à chaque usager. Ainsi, un « coefficient d'enclavement » pourrait s'appliquer au ratio population/superficie en deçà d'un certain seuil pour réévaluer le nombre d'usagers. De

même, l'accessibilité encadrée doit s'appliquer à une offre satisfaisante et complète de services au public.

Par exemple, l'accessibilité au service postal ne peut se mesurer à partir de simples points de contact où beaucoup de services de La Poste ne sont pas proposés. De même que les distances doivent être mesurées en temps de parcours dans les conditions courantes les plus rudes (enneigement) et non en distance à vol d'oiseau qui n'ont ici aucun sens.

Pour les élus de montagne, les niveaux de concertation et de décision pertinents sont les suivants :

- **le massif** est la « maille » de **référence du territoire montagnard**. Il permet d'assurer l'organisation et la répartition optimale des moyens opérationnels des services publics sur le territoire au regard des populations à desservir. Cette entité émergente, de plus en plus reconnue par la loi et les instances européennes, est systématiquement interdépartementale et interrégionale.

Le massif constitue un niveau suffisamment vaste pour des économies, tout en assurant la proximité des autorités de massif vis-à-vis des besoins et une gestion adaptée de la part affectée aux ressources liées au respect des missions d'intérêt général. **A l'échelle du massif, les excédents dégagés par les segments rentables seraient suffisants pour réduire le besoin** de financement externe, nécessaire au maintien des segments non rentables.

- **le département** est le niveau d'approche à partir duquel plusieurs instances de concertation **rationalisent** les moyens : commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics, commission départementale de présence postale territoriale, comité départemental de l'Education nationale. En application d'une logique analogue, certains services relevant des départements (transports scolaires, déneigement ...) pourraient donner lieu à une concertation de 20 juillet 2005 même nature. Cela permettrait d'installer un schéma opérationnel de déneigement conventionné entre département et commune, identifiant qui fait quoi...

- **la communauté de communes, ou le pays, le cas échéant**, doit être la cellule de base de l'offre de services publics ainsi que le niveau de conventionnement et de partenariat entre collectivités, Etat et prestataires de missions de service public.

Cependant, le niveau communal et intercommunal n'est parfois pas adapté à la montagne car l'effet d'échelle n'existe pas. C'est pourquoi certains services devraient être fournis dans le cadre d'une **convention de massif**, passée **avec les opérateurs publics nationaux**, qui seraient ainsi subventionnés pour maintenir, voire étendre leur réseau dans le massif. [...]

Document 10 : «Devenir des espaces ruraux en crise et élus locaux. L'exemple de la Thiérache», Emmanuelle Bonerandi, *Ruralia*, 2005

La thématique du développement, c'est-à-dire le fait d'offrir aux populations des ressources diversifiées, un cadre de vie meilleur et des opportunités accrues, fait partie intrinsèque des organisations spatiales et des dynamiques territoriales, de l'aménagement du territoire.

Face au blocage théorique de ces approches généralistes, a émergé à la faveur d'une profonde mutation socio-économique et de la crise de « l'État-providence », une notion nouvelle, celle du développement local, parée de toutes les vertus d'innovation et de créativité. Parallèlement à cette remise en cause idéologique des processus de développement et de leur ancrage territorial, s'est fait jour, à partir des années 1950, une réflexion d'ensemble sur la réalité et le devenir des espaces ruraux suite à l'éclatement d'une vision homogénéisante de ces espaces et de ces sociétés fondée sur la mono-activité agricole.

À la suite du constat de la reprise démographique des espaces ruraux validant l'expression de « campagnes vivantes », on voit surgir le thème de la « renaissance rurale ». Aux anciens facteurs de dépopulation agricole et de concentration urbaine, se substituent de nouveaux facteurs tels que l'élargissement des aires résidentielles autour des agglomérations, l'explosion des déplacements quotidiens domicile-travail mais aussi une dynamique rurale de créations d'activités non-agricoles et de renouvellement d'activités déjà anciennes, révélant ainsi la « vitalité cachée » de ces espaces. Cependant, dans le même temps, à ce constat globalement optimiste répond une analyse beaucoup plus réservée de l'évolution du monde rural mettant en avant le déclin et la décomposition socio-spatiale du « rural profond », certains n'hésitant pas à qualifier la situation de « crise rurale » pour cette « France du vide ».

Le travail proposé est à la rencontre de ces deux thématiques. En choisissant un espace de marge à dominante rurale, fortement marqué dans son organisation spatiale par un système productif agricole et industriel aujourd'hui dépassé, le but était d'une part d'analyser la situation évidente de crise, mais aussi de déceler et de dégager les réactions à cette situation, tout en les plaçant en regard de la notion encore floue de développement local.

La Thiérache constitue un espace pertinent pour ce travail car il a connu et connaît une crise globale indéniable touchant à la fois les populations, l'économie et les territoires. Sa situation marginale, à l'écart des grands pôles urbains tout en n'en étant jamais très éloigné ainsi que sa position aux confins de plusieurs entités administratives départementales et régionales (Aisne/Nord/Ardenne), pose problème quant à son devenir. Dans le même temps, la Thiérache est reconnue au niveau national comme un laboratoire d'expérimentation pour l'aménagement rural. Le premier Syndicat mixte transdépartemental et transrégional de France y a vu le jour en 1973 pour donner naissance à un Plan d'aménagement rural faisant fi des découpages administratifs. Cependant, malgré des interventions évidentes, la région ne semble pas avoir trouvé un nouveau souffle. [...]

La Thiérache ne correspond pas au modèle des espaces ruraux renaissants car l'espace ne possède pas de façon bien nette les éléments de reprise et de réancrage qui sont essentiellement le fait de fonctions résidentielles et récréatives réactivées et conquérantes. Des signes de cette nature existent pourtant en Thiérache même s'ils sont pour le moins diffus et ponctuels. Par ailleurs, l'espace d'étude ne correspond pas au modèle le plus courant de la « crise rurale » qui touche de préférence les zones de très faibles densités. La Thiérache correspond aux espaces à dominante rurale mais sans exclusivité, qui connaissent des formes incomplètes d'urbanité et dont l'activité se partage historiquement entre agriculture et industrie. Il s'agit donc d'un espace mixte, intermédiaire, dont l'étude renvoie au questionnement sur l'emploi en milieu rural. [...]

L'analyse statistique a permis de définir des trajectoires communales entre 1975 et 1990. Six types ont été dégagés pour définir la situation en 1990. Ils présentent des communes évoluant du dynamisme résidentiel à la léthargie profonde : communes rurales résidentielles attractives ; communes rurales résidentielles fragilisées ; communes urbaines et bourgs-centres ; communes rurales en crise économique ; communes rurales en crise démographique ; communes rurales périphériques.[...]

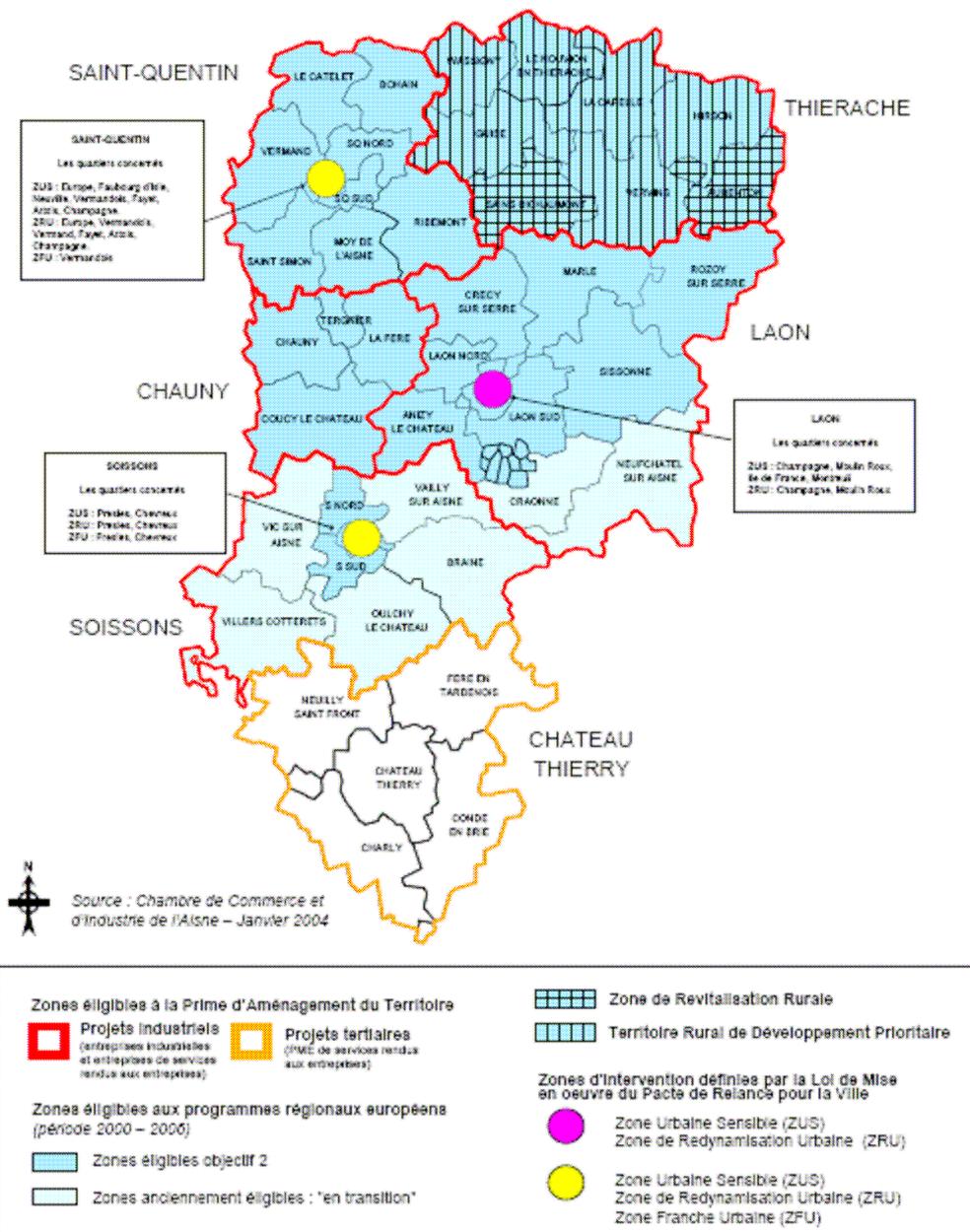
Dans un deuxième temps, l'étude se centre directement sur les élus locaux de Thiérache en action. La problématique du rôle des élus locaux dans le devenir d'un espace rural en crise pose la question de l'existence et de la nature de leurs projets et de leurs actions ainsi que de leur pertinence pour impulser de nouvelles dynamiques à un territoire en décomposition pour le transformer en territoire en recomposition sur des bases sociales, économiques et culturelles réactivées. L'accent a été mis sur l'action des élus sans toutefois nier le rôle des autres types d'acteurs. [...].

Même si le développement n'apparaît pas de façon nette à l'échelle communale, il semble que la réponse du rôle des élus locaux dans le devenir de la Thiérache soit à rechercher dans la constitution et la reconnaissance d'une nouvelle voie de développement dont certains élus se font les porte-paroles, consciemment ou indirectement. L'apparition d'élus jouant un rôle d'animateur local, l'émergence d'aménageurs dans les communes rurales faiblement peuplées et l'existence d'un leader unanimement reconnu ouvrent la possibilité d'un avenir à la Thiérache. Sans « oser le désert », une configuration moins dense peut être envisagée si elle est alliée à une démarche faisant appel à la qualité. Cette nouvelle voie participe de l'équilibre des territoires à plus petite échelle. L'équité territoriale se joue dans cette recherche d'un nouveau type d'espaces ruraux de qualité permettant le maintien d'une population à la fois permanente et temporaire et la création d'activités économiques répondant à de nouvelles formes, plus ponctuelles.

N'ayant pas réussi à distinguer clairement des actions que l'on puisse qualifier de développement local à l'échelle communale, la troisième partie de la recherche se place à un autre niveau, celui de l'intercommunalité. L'idée de départ était que le niveau intercommunal était peut-être plus pertinent pour déceler les germes du changement et du renouveau, eu égard, entre autres, au rôle joué par le Syndicat mixte pour le développement de la Thiérache à partir du début des années 1970. Un pan est entièrement consacré à l'expérience du Syndicat mixte pour le développement de la Thiérache dont l'avenir est aujourd'hui contesté faute de légitimité en termes de compétence et de pertinence spatiale. Malgré l'effervescence contractuelle connue jusqu'au milieu des années 1980, l'étude des programmes d'aménagement rural (PAR, Contrats de Pays, Programme de développement local...) laisse apparaître là aussi une large part des actions et des crédits consacrée avant tout à l'équipement, le plus souvent basique (électrification, adduction d'eau, assainissement). L'expérience du Syndicat mixte a cependant laissé des héritages dans l'habitude de travailler ensemble comme l'atteste la rapide création des communautés de communes entre 1992 et 1998. Cependant, l'équipement reste prédominant malgré le discours officiel voulant faire de ces structures les garantes de l'« intercommunalité de projet » à la différence des anciennes « intercommunalités de gestion ».

Le changement de niveau ne permet pas de conclure avec assurance à des compétences plus nettes en matière de développement. Les projets restent la plupart du temps très lacunaires, voire inexistantes. La population n'est pas consultée. Les découpages retenus sont avant tout la marque de territoires d'élus sans que l'on puisse parler de territoires vécus. Cependant, la superposition de maillages administratifs de plus en plus nombreux fait apparaître un sentiment de flottement, voire de malaise territorial. [...]

LES ZONES PRIORITAIRES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE



Document 11 : les zonages des politiques d'aménagement en Thiérache (2006)

Document 11 : UN IMPACT RELATIVEMENT LIMITÉ DES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT RURAL

Rapport d'information au Sénat de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, fait au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, déposé le 3 avril 2003

« L'impact réel des politiques d'aménagement rural est délicat à apprécier en raison de la diversité des intervenants et de l'éclatement des politiques d'aménagement qui a suivi la réforme régionale en France : par exemple, la politique des Chartes intercommunales a beaucoup varié d'une région à l'autre et le bilan de leurs mises en oeuvre n'a pas été dressé. Il est plus difficile encore à établir pour les lois « Voynet » et « Gayssot » dont l'impact commence seulement à se faire sentir.

En ce qui concerne la politique européenne, « les politiques relevant de l'objectif 5b ont joué un rôle souvent non négligeable, quoique variable (...) et que la politique régionale européenne va marquer fortement de son empreinte la décennie quatre-vingt-dix ».

L'impression prévaut cependant que l'espace rural s'est beaucoup plus transformé sous l'effet des mécanismes technico-économiques, politiques, sociaux et culturels généraux que sous l'impact des politiques spécifiques d'aménagement de l'espace rural : les politiques d'aménagement, quoique significatives, semblent n'être intervenues qu'à la marge dans ces transformations.

Comme le soulignent F. Damette et J. Scheibling, les processus en cours, dépassant le cadre national, sont bien ceux d'une « emprise grandissante de la ville sur l'espace rural qui change de nature » en fonction des logiques économiques.

La désertification, longtemps perçue comme une fatalité, tend à s'atténuer. Une société rurale, qui n'est plus une société paysanne, se recompose par adjonction de populations urbaines et de modes de vie citadins, modelant l'espace à son image. « Qu'importe si les néo-ruraux sont d'anciens citadins ou des urbains déguisés. Cette population, amalgamée à l'ancienne population rurale, fait de l'espace rural son lieu de résidence et son lieu d'activité en assumant les héritages »^{2(*)5} [...].

« Autrefois, l'espace rural correspondait à un espace sociétal parce qu'il était à la fois la base de l'économie locale et de celle du pays, le support d'une société paysanne. Aujourd'hui, [...], « on assiste à la disparition progressive de l'opposition millénaire entre la ville et la campagne »^{2(*)5}.

Depuis un quart de siècle, les campagnes françaises ont été affectées par une triple mutation sans précédent, à savoir :

une ouverture sur le reste du monde, avec des interactions croissantes avec les villes, aboutissant progressivement à l'émergence de synergies. Progressivement la dichotomie villes - campagnes cède le pas à un système unique dans lequel se développent des synergies, des interpénétrations fonctionnelles et comportementales ;

un redressement démographique faisant que globalement les campagnes ne se dépeuplent plus depuis 1975, en dépit d'une inversion de la dynamique qui, à l'inverse de naguère, est aujourd'hui activée grâce à des soldes migratoires positifs compensant largement les déficits naturels ;

enfin, l'analyse du développement économique dévoile une poussée significative de l'emploi tertiaire, et surtout une résorption de l'activité agricole.

Reste que ces tendances générales méritent d'être nuancées par la prise en compte de la pluralité des espaces ruraux qui ne présentent pas tous des trajectoires d'évolution comparables. »

Document 12 : LA RURALITE : UN ENJEU DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE NATIONAL, UN ENJEU D'INTERET GENERAL

Les propositions du Parti Communiste Français, Février 2004.

L'espace rural français est en profonde mutation, sous les effets conjugués d'évolutions sociologiques et démographiques, mais aussi des politiques publiques mises en œuvre ces cinquante dernières années et qui l'ont fragilisé. A tel point que l'on peut parler de crise du monde rural avec des espaces proches des agglomérations urbaines qui se développent et des espaces beaucoup plus fragiles qui périclitent. De ce fait, un malaise profond secoue aujourd'hui la France rurale. Les manifestations de ce malaise sont nombreuses. Les crises sanitaires que l'agriculture, notamment l'élevage, a dû affronter ces dernières années ont mis à jour et accentué le désespoir de nombreux agriculteurs. L'industrie en zone rurale est frappée, à l'image de ce qui se passe en ville, par les restructurations, les fermetures de sites, mais aussi la faiblesse des formations et surtout des salaires.

Aussi, il n'est pas étonnant de constater que ce sont les habitants des régions les plus rurales, comme l'Auvergne, le Limousin et la Basse-Normandie, qui disposent du revenu médian par unité de consommation le plus faible. Et au sein de ces régions, ce sont évidemment les départements les plus ruraux dont les habitants ont les revenus les plus bas. Les conflits récurrents opposants écologistes et chasseurs à propos de la chasse ont révélé la profondeur du fossé culturel existant aujourd'hui entre les ruraux et les citadins. Cette conflictualité latente est d'autant plus problématique que les néo-ruraux, de plus en plus nombreux du fait du mouvement de rurbanisation, sont une chance réelle de développement pour le monde rural, par les dynamiques qu'ils impulsent et leurs exigences élevées en terme de qualité de vie.

II/ Des conflits d'usage dans les espaces ruraux.

Si les mentalités dans le rural s'urbanisent de plus en plus, il n'en demeure pas moins que la notion de ruralité demeure pertinente pour caractériser un type d'espace qui conserve ses spécificités par rapport à la ville. Cette notion de ruralité, nouvelle, n'est cependant pas comprise de façon identique dans tous les secteurs de la société.

Pour certains, la ruralité n'est perçue qu'en opposition avec tout ce qui se rapporte à la ville. Elle permet d'englober sous une même problématique, souvent réductrice, tous les problèmes auxquels sont confrontés les espaces ruraux, qu'ils soient spécifiques (déprise démographique) ou communs à toute la société (enracinement de la pauvreté et du mal-vivre...). Par son côté réducteur, elle ne peut accoucher que de démarches politiques partielles, à caractère lobbyiste que, et donc stériles. C'est pourquoi il est vital de penser les rapports entre les villes et les campagnes dans leur complémentarité en coordonnant politiques urbaines et rurales. Il n'y aura en effet pas d'avenir positif pour le secteur rural si l'aménagement de celui-ci ne s'accompagne pas en parallèle d'un effort considérable de reconquête de la ville permettant aux habitants de mieux y vivre. Sinon, on ne pourra empêcher de faire du monde rural un mauvais exutoire aux malaises et à la crise que crée l'urbain.

Pour d'autres, souvent inspirés par les thèses environmentalistes développées dans les pays d'Europe du Nord, la ruralité doit avant tout être un sanctuaire ou une réserve pour la faune et la flore. Derrière ces thèses, qui ont pu inspirer les directives « Natura 2000 » ou la réforme de la PAC de juin 2003, pointe un antihumanisme particulièrement réactionnaire. Cette vision de la ruralité, où l'Homme n'a pas sa place, déchaîne de vives et légitimes oppositions de la part des ruraux. Elle ne peut évidemment constituer notre vision de la ruralité. [...]

3) Quelles perspectives de développement ?

Pour l'agriculture

LA POLITIQUE DES STRUCTURES

Il est nécessaire que l'Etat puisse maîtriser pleinement son foncier et faciliter le développement agricole et rural. Certaines mesures pourraient être prises :

Le projet de loi Gaymard procède à une réforme de la politique des structures. Il donne aux départements un droit de préemption sur les terres situées dans les espaces agricoles et naturels périurbains, afin de les protéger, de maintenir leur fonction agricole et de ralentir la spéculation foncière, mais décentralise aussi les procédures de remembrement, en donnant compétence aux départements sur le sujet, avec tous les risques que cela implique en matière de clientélisme.

Afin de mieux lutter contre la spéculation foncière, il est vital de chercher à démocratiser le fonctionnement des SAFER, souvent occulte, parfois mal compris des agriculteurs. Il faudrait les pousser à mettre en œuvre le droit préférentiel d'acquérir systématiquement des terres en vue de faciliter l'installation des jeunes agriculteurs (location/acquisition) et l'accès au foncier aux petites et moyennes exploitants agricoles.

LA POLITIQUE D'INSTALLATION.

Garantir l'emploi agricole nécessite d'assurer la reprise des exploitations lors des départs en retraite. Or, alors que 25 000 exploitants cessent chaque année leur activité, il y a à peine 6000 installations aidées et 4000 non aidées. La France est donc loin du compte. Si l'on veut maintenir les exploitations agricoles à leur niveau, il est indispensable de relancer l'installation notamment par l'assouplissement des conditions d'accès à la DDJA et aux prêts MJC ; par la création d'aides et de prêts à l'installation pour les jeunes qui ne remplissent pas les critères imposés pour bénéficier de la DDJA, etc...

Il faudrait aussi :

- _ donner la priorité à l'agriculture paysanne et à l'installation des jeunes,
- _ développer des groupements fonciers agricoles pour faciliter l'installation et la transmission des exploitations agricoles.
- _ généraliser l'information sur la liste des terres proposées à l'exploitation dans chaque département avec facilité d'accès à celle-ci.

L'activité agricole qui est au cœur des territoires est un facteur déterminant du développement local des espaces ruraux. Il n'y aura pas de ruralité vivante sans une agriculture dynamique, diversifiée et sans un maintien de très nombreuses exploitations familiales. Pour cela, le Parti communiste français dans un texte récent « agriculture et souveraineté alimentaire » propose « une nouvelle politique agricole commune favorisant l'agriculture familiale paysanne » (cf le document ci-joint)

Cette nouvelle PAC doit s'accompagner en parallèle de mesures nationales favorisant le maintien du plus grand nombre d'actifs agricoles possibles. Cela passe tout d'abord par la mise en place de prix rémunérateurs pour tous les produits agricoles. Une conférence nationale des prix agricoles devrait être organisée avec l'ensemble des acteurs de la chaîne alimentaire (agriculteurs, grande et petite distribution, industries agro-alimentaires, entreprises publiques et coopératives, consommateurs et Etat).

Des mesures pour réduire les disparités de revenu permettant de rendre plus viables les petites exploitations agricoles dégageant actuellement un revenu inférieur au SMIC par actif familial permettrait de pérenniser la plupart des petites exploitations agricoles.

POLITIQUE AGRICOLE ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

L'agriculture aujourd'hui n'assure pas seulement une fonction économique et productive. Elle est de plus en plus confrontée aux problèmes de l'environnement des paysages et du patrimoine et de l'aménagement des espaces ruraux. En plus de la production les agriculteurs doivent assurer des services, animer et protéger le milieu rural, créer du lien social, etc... Ils sont confrontés à de nouvelles contraintes sociétales et à des préoccupations quasiment urbaines de la part des nouveaux ruraux et des habitants de la ville toute proche. Le métier d'agriculteur devient de ce fait de plus en plus multifonctionnel. De nouveaux outils et financements sont nécessaires pour permettre aux agriculteurs acteurs de la ruralité de répondre à l'ensemble de ces fonctions au niveau de l'exploitation mais aussi au niveau du territoire. De nouveaux rapports de coopérations et de partenariats doivent se développer entre les agriculteurs et les autres acteurs des espaces ruraux pour permettre l'émergence de projets dynamiques de valorisations des territoires. La création d'un CTE nouvelle génération que l'on pourrait nommer « contrat d'exploitation agricole et rural », intégrera pleinement la multifonctionnalité de l'agriculture.

Les évolutions sociétales entraînent de nouvelles conceptions de vie en couple (concubinage, PACS...) Le statut actuel du conjoint collaborateur ne permet pas de prendre en charge ces évolutions. C'est pourquoi une loi doit permettre aux personnes vivant maritalement ou ayant conclu un PACS et travaillant sur l'exploitation de bénéficier pleinement de ce statut.

Parler d'agriculture c'est aussi parler de la situation des 2 200 000 retraités agricoles contre 520 000 actifs. Ils représentent une part non négligeable des populations rurales avec de très faibles retraites pour la plupart d'entre eux. Instaurer une retraite minimum pour les hommes et les femmes pour 37,5 ans d'activités égale à 75% du SMIC brut serait une mesure de justice sociale. [...]