

# **Impact des politiques d'accueil de nouvelles populations sur le développement des territoires de faible densité du Massif Central**

**- L'exemple de cinq territoires d'Auvergne -**

**Présenté par Stéphanie VALETTE  
Mémoire de recherche de Magistère 3 en Aménagement**

**Août 2007**

**Sous la co-direction de MM. Marc-André PHILIPPE & José SERRANO**

## REMERCIEMENTS

Merci à mes co-tuteurs, Marc-André PHILIPPE et José SERRANO, pour leurs conseils et le soutien qu'ils m'ont apporté permettant l'aboutissement de ce premier travail de recherche.

Merci à tous ceux et celles qui m'ont accordés du temps, en acceptant de répondre à mes questions, lors de rencontres à l'occasion de « Projets en Campagne », la Foire à l'installation en milieu rural de Limoges du 2 juin 2007 ou par le biais d'entretiens téléphoniques. La question du devenir des territoires ruraux de faible densité tient au cœur de toutes ces personnes comme au mien.

Mes remerciements vont également au personnel de l'ENITA de Clermont-Ferrand, Centre de recherche et de ressources, et particulièrement à Jean-François MAMDY pour l'attention qu'il m'a accordée et les documents pertinents qui m'ont été prêtés.

Merci enfin à tous ceux, de ma famille et de mes amis, qui m'ont encouragée et soutenue et ont contribué à la finalisation de ce document.

## AVANT-PROPOS

Dans une perspective professionnelle, ce travail m'a permis d'approfondir ma connaissance initiale, des territoires ruraux de faible densité, des dynamiques notamment migratoires à l'oeuvre et des actions et politiques visant à leur développement (ou renaissance).

Je considère, comme beaucoup d'autres aujourd'hui, que le principal problème des territoires ruraux de faible densité est leur déclin démographique d'autant qu'il s'accroît avec le temps, est génère ainsi un cercle vicieux provoquant le déclin économique et la déliquescence du lien social. De plus, cette situation de faible densité conduit fréquemment à la remise en cause de la présence des services publics, pourtant indispensable au potentiel d'attractivité de ces territoires et au maintien des populations locales. Ce travail montre également la diversité des dynamiques à l'oeuvre sur les territoires ruraux et l'intérêt qu'ils suscitent auprès des chercheurs et des acteurs de terrain.

C'est ainsi que progressivement les territoires ruraux concernés par ces problématiques et interpellés par leur déclin annoncé se mobilisent et construisent de véritables politiques d'accueil de nouvelles populations et d'actifs en vue de réinsérer leur territoire dans un cercle vertueux de développement et d'ouverture. Je souhaite par la réalisation de ce mémoire pouvoir éclairer mon jugement quant à la pertinence des politiques d'accueil comme nouvel axe structurant des politiques de développement rural et contribuer à apporter un regard critique sur ces dynamiques.

# SOMMAIRE

Avant-propos .....	2
SOMMAIRE .....	3
Introduction .....	4
I. Réalités du monde rural aujourd'hui .....	13
1. Diversité des territoires ruraux .....	13
1.1 Définir le "fait rural" .....	13
1.2 Hétérogénéité et enjeux de l'espace rural .....	16
2. Evolutions, perceptions et attraits des territoires ruraux .....	18
2.1 Des phénomènes migratoires à la faveur des espaces ruraux.....	18
2.2 Analyse des flux migratoires.....	22
2.3 Typologie des territoires et attractivité.....	28
2.4 Typologie des migrants .....	31
2.5 Problèmes d'intégration .....	33
2.6 Vaste potentiel migratoire .....	34
II. Des politiques d'accueil en réponse aux problèmes.....	36
1. Caractéristiques et diversité des politiques d'accueil.....	37
1.1 Définir les politiques d'accueil .....	37
1.2 Accueil : concept et priorités.....	40
1.3 Les publics cibles .....	42
1.4 Les acteurs de l'accueil .....	43
2. Une mouvance évaluative .....	45
2.1 Des approches comparatives non concluantes .....	45
2.2 Peu de moyen ni d'outil .....	46
2.3 Une efficacité contestée .....	46
2.4 Une efficacité parfois remise en cause .....	47
2.5 Concurrence relative entre les territoires.....	48
III. Impact des politiques d'accueil sur les territoires .....	49
1. Deux approches distinctes : entre politique sectorielle et transversale .....	49
1.1 Diversité de la conscience de l'accueil.....	49
2. Forces et faiblesses de ces politiques .....	50
2.1 Porte ouverte à l'expérimentation et à l'innovation .....	50
2.2 Des partenariats et des réseaux.....	50
2.3 Multiplication des acteurs .....	51
2.4 La force du réseau plutôt que le guichet unique.....	52
2.5 Un enjeu sans moyen dédié.....	52
3. Quand l'accueil prend à cœur le projet de territoire.....	53
3.1 Une politique partagée lorsqu'elle est transversale.....	53
3.2 Une politique empreinte de modernité .....	53
3.3 Rôle structurant de la région et des départements.....	53
3.4 Amélioration des capacités d'ingénierie des territoires .....	54
4. Une politique qui tend à s'institutionnaliser .....	55
Conclusion.....	57
Glossaire.....	59
Bibliographie Générale .....	60
Annexes .....	68

## INTRODUCTION

« Oser le désert ? »<sup>1</sup> Cette formule semblait bien plus que prévisible mais inéluctable au milieu des années 1990. Dans un monde en perpétuel mouvement, les dynamiques parfois s'inversent. Etudions comment, sur les espaces à faible densité, les territoires de projet s'activent pour reprendre pied dans la modernité.

### *Diversité et complexité des territoires ruraux*

Plus d'un siècle d'exode et de métropolisation ont laissé certains territoires ruraux français dans des situations de faible densité<sup>2</sup>, soit inférieure à 25 habitants par km<sup>2</sup> (moyenne de l'espace à dominante rurale : 33 hab./Km<sup>2</sup> en 1999, moyenne française : 108 hab./Km<sup>2</sup>)<sup>3</sup> que caractérise également l'isolement par rapport aux principaux pôles urbains et voies de communication. En effet, cet espace de traditions semble n'être plus que le simple résidu de la société moderne qui se structure autour du phénomène de métropolisation.

L'année du recensement de 1975 signe l'apogée d'un déclin démographique continue en raison d'un exode rural séculaire et massif. Cette date signe également une étape charnière pour les dynamiques démographiques : l'inversion de toutes les tendances caractérise cette époque, qui sera confirmée et s'accentuera par la suite. En effet, le déclin démographique de l'espace rural change de nature puisque, avant 1975, seule l'immigration caractérisait ce déclin tandis que l'espace rural conservait un solde naturel positif. Après cette date, conséquence du vieillissement de la population et de l'exode des jeunes, notamment en âge de fonder une famille, le solde naturel devient progressivement fortement négatif tandis que l'espace rural retrouve une certaine attractivité.

Cependant certains territoires ruraux parmi les plus isolés cumulent une double source de déclin : un solde naturel fortement négatif parfois cumulé à un solde migratoire négatif lui aussi ou un solde migratoire positif mais ne compensant pas encore le déficit naturel. Sur ces territoires, le renouvellement générationnel ne se fait pas, atteignant ou risquant d'atteindre des seuils de densité de population critiques pour le maintien des services et par voie de conséquence, de l'emploi et de la vie locale. Cette situation précédemment décrite se manifeste particulièrement au sein du Massif Central, qui rassemble la quasi-totalité des cantons décrits par la SEGESA, en 1990 puis 1999, comme agricoles, vieilliss et peu denses.

Bien que d'autres alternatives soient expérimentées pour maintenir de manière plus efficiente les services publics sur ces territoires (Maisons de Services, Point Multi-services, etc.) ou les services de santé (Maison médicale), le recensement de 1999 confirme le déclin démographique de certains territoires ruraux en dépit parfois d'un regain de leur attractivité. C'est pourquoi, les très sombres projections régionales réalisées début 2000 (par l'INSEE et la DATAR) à l'horizon 2020 ou 2050, sur les bases du recensement de 1999, mettent en exergue le problème de l'avenir de ces territoires.

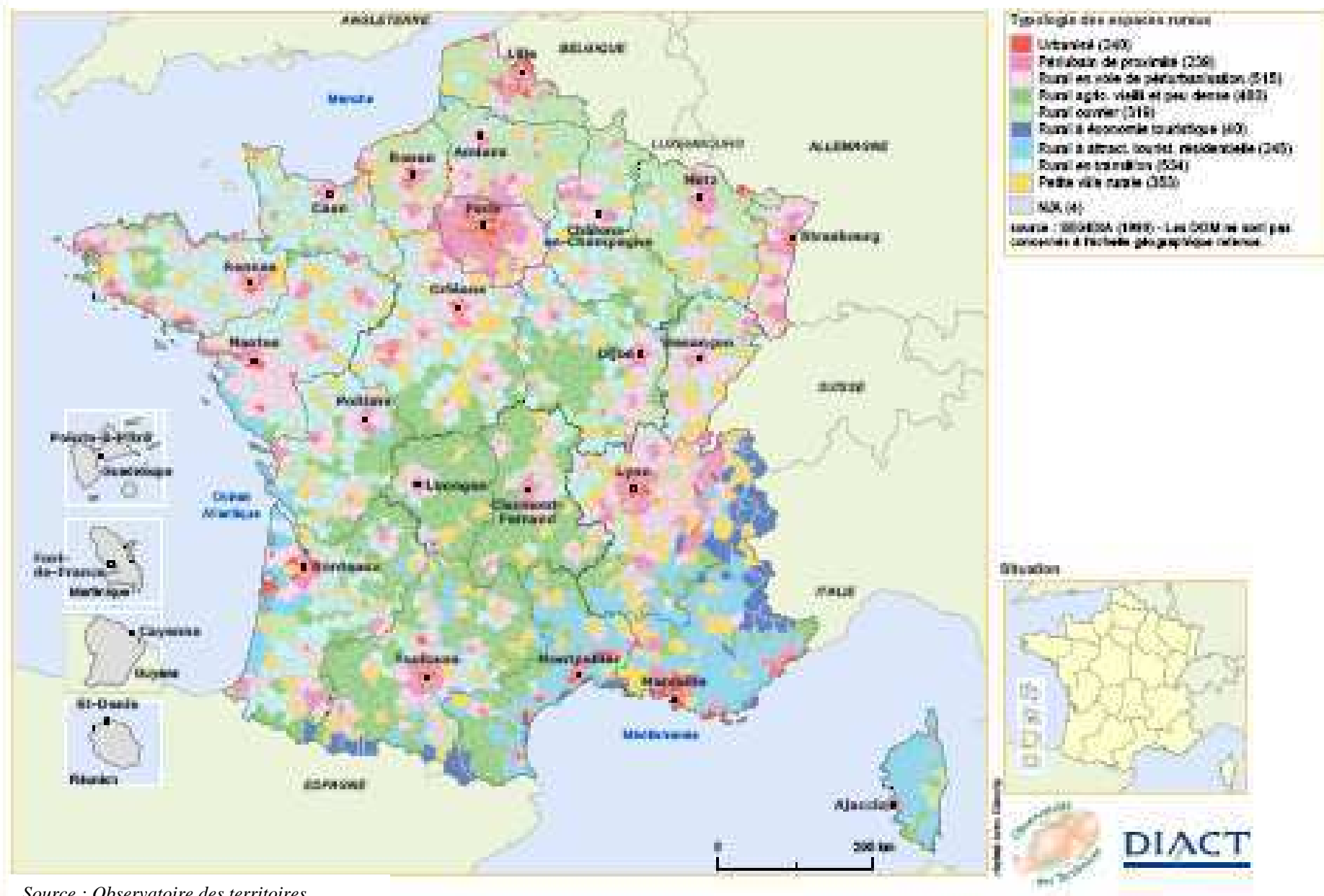
---

1 LEVY J., 1994. "Oser le désert ?, des pays sans paysan" in *Les nouveaux espaces ruraux, Sciences Humaines*, hors série n°4, pp. 6-9.

2 MIGNON Ch., 1998. "Spécificités et problèmes de développement dans les espaces à faible densité", in *Ingénieries*, EAT, p. 9 à 15.

<sup>3</sup> SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET Ph. et al., 2002. *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*, Rapport au Commissariat Général au Plan, UMR INRA-ENESAD, 39 p.

Carte n° 1 : Importance de l'espace rural, agricole et vieilli au sein de la typologie des espaces ruraux proposée par la SEGESA, 1999.



Source : Observatoire des territoires

### *Dans une mouvance attractive*

Depuis trente ans, le contexte démographique des territoires ruraux a basculé du tout au tout. Le regain d'attractivité de la majorité de l'espace à dominante rurale est notable puisque tous accueillent de nouveaux arrivants, bien qu'en proportions variables. Ce regain d'intérêt pour la campagne est constaté par différents sondages qui mettent en avant le désir de campagne des citoyens, puisque près de 30 % d'entre eux souhaiterait venir vivre à la campagne.<sup>1</sup>

Signe que l'image véhiculée par la campagne évolue positivement, elle apparaît actuellement comme un lieu d'expression de valeurs morales et sociales, d'une solidarité dans un cadre moins stressant et plus abordable financièrement que la ville permettant d'accéder à l'idéal pavillonnaire. Le tourisme vert en pleine croissance contribue également à la mise en désir des lieux. De plus, la crise du modèle urbain actuel depuis les années 1970, provoquant une forme de rejet de la ville, perçue comme un espace de contraintes, alimentent ce phénomène de société.<sup>2</sup>

Un autre aspect explicatif important est la poursuite de l'étalement urbain qui, principalement pour des questions financières, d'accès au foncier, dans un contexte de mobilité accrue, s'étend de plus en plus loin des centres-villes. Ainsi lorsque la croissance la plus importante de population se situait à 15 Km à vol d'oiseau des centres-villes entre 1990 et 1999, elle passe à 25 Km entre 1999 et 2005.<sup>3</sup>

Ainsi le bouleversement des mentalités associé à la fin de l'exode rural massif a un impact fort sur la perception de ces territoires. Naît une dynamique locale spontanée que certains élus identifient et souhaitent orienter voire accélérer. Ainsi, depuis une dizaine d'années, des politiques d'accueil fleurissent sur tout type de territoires ruraux quelque soit leur densité et tendent à se généraliser depuis 2004 avec la première rencontre des acteurs de l'accueil.<sup>4</sup>

### *Des politiques d'accueil aux multiples facettes*

Ces politiques d'accueil, dont les mécanismes seront analysés par la suite, sont issues d'une réflexion profonde sur l'enjeu du déclin démographique alimentant le déséquilibre générationnel et ainsi le vieillissement de la population. Il semble ainsi nécessaire de conserver un seuil de population reconnu comme indispensable au maintien de la vie locale, des services et des commerces, bien que ce seuil ne soit pas clairement défini, impliquant par là même la nécessité d'accueillir de nouvelles populations. Par ailleurs, le constat du renouveau croissant de l'attractivité des espaces ruraux à l'échelle nationale crédibilise progressivement les politiques visant à l'accueil de nouvelles populations. Ainsi les initiatives se multiplient et ce à différents échelons territoriaux : de la commune qui veut sauver son école de la fermeture à la région Limousin qui veut inverser les projections démographiques.

Les politiques d'accueil, dans leur grande diversité, visent tout à la fois à inverser durablement les tendances démographiques et à faciliter l'intégration des nouveaux arrivants. Elles mobilisent ainsi des outils de politiques sectorielles (opération sur les entreprises, le

---

<sup>1</sup> IPSOS pour la Région Limousin, mai 2005. *Les français et l'installation durable à la campagne*, Enquête.

<sup>2</sup> VIARD J., 2004. "Faire société ensemble..." in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 53 à 63.

<sup>3</sup> MOREL B., REDOR P., 2006. "Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes" in *INSEE Premières n° 1058*, INSEE, Paris, 4 p.

<sup>4</sup> COLLECTIF VILLE CAMPAGNE, *Campagnes en mouvement, Synthèse de la rencontre des acteurs de l'installation en milieu rural*, 15-16 décembre 2004, Saint-Brieuc, Côtes d'Armor.

logement...). Toutefois, elles se caractérisent par une démarche d'accueil et d'accompagnement des porteurs de projet pour leur insertion sur le territoire, le recensement et la qualification de l'offre territoriale, l'élaboration d'un plan de communication, mobilisant fréquemment un chargé de mission ou agent de développement dédié. Elle se distingue également par des actions qui lui sont propres (comme l'organisation d'un pot d'accueil, la rédaction d'un livret d'accueil à destination des nouveaux arrivants, etc.) et fréquemment innovantes (pièce de théâtre sur ce thème, inventaire des réussites territoriales, etc.).

Notons cependant que, bien que la notion de "politiques d'accueil" soit récente, les démarches favorisant l'accueil de nouvelles populations et d'actifs sont quant à elles anciennes puisque de nombreuses communes facilitent encore aujourd'hui l'installation de nouveaux arrivants par l'aménagement de zones d'activités ou de lotissements par exemple. De même, plusieurs actions comme la création des villes nouvelles au Moyen-âge ou plus récemment les programmes de déplacement d'agriculteurs des années 1960 de zones en surdensité vers des territoires offrant davantage de possibilités, ont réagencé la distribution d'une partie de la population à l'intérieur du territoire français. Originellement d'initiative institutionnelle, les collectivités territoriales se sont largement réappropriées la problématique de l'accueil de nouvelles populations, développant de nouveaux outils.

### *La reconnaissance des institutions*

Encouragées par l'Union européenne (Projet d'Intérêt Communautaire LEADER +, 2000-2006) et reconnues plus récemment par l'Etat, ces politiques sont donc mises en œuvre à différentes échelles territoriales allant de la commune à la région, tandis que nombreux acteurs se reconnaissent une légitimité sur cette question.

Avec "*Quelle France rurale pour 2020 ?*", rapport de la DATAR présenté lors du CIADT du 3 septembre 2003, sonnait le glas pour les territoires ruraux de faible densité et tout particulièrement pour ceux du cœur du Massif Central. A l'inverse, c'est une réponse volontaire de la part des pouvoirs publics qui en a émergé, se fixant à cette occasion un programme d'actions en faveur des territoires ruraux. Notons que la région Limousin, par la prise en considération précoce de cette problématique (programme d'actions depuis 1999), a fortement contribué à son essor et à la reconnaissance nationale de cet enjeu.

Dans cette même mouvance, le Commissariat à l'Aménagement et au Développement Economique du Massif Central a reconnu l'accueil comme l'une des trois priorités du massif et s'est fixé comme objectif, dans le cadre de la convention interrégionale 2007-2013, l'arrivée de 500 nouveaux actifs par an sur l'ensemble du Massif. Si les régions se positionnent largement sur cette question, ces politiques trouvent également un relais parmi les territoires de projet que sont les pays "loi Voynet" et les communautés de communes.

Ces politiques ont pour objectifs premiers le regain démographique et économique des territoires qui les portent. L'impact attendu des nouveaux arrivants sur le territoire sont le maintien des services publics (école, poste, etc.) et de santé (médecins, infirmiers, etc.), la création de nouvelles activités économiques et de nouveaux services publics ou privés, la transmission-reprise d'entreprises et bien entendu le renouvellement des générations. L'accueil est donc un enjeu central pour les territoires ruraux et particulièrement ceux de faible densité en déclin démographique.

### ***Emergence d'une problématique aux multiples implications***

Ainsi, les initiatives et les expérimentations se multiplient tandis que les politiques d'accueil se formalisent. Comme nous le verrons, de nombreuses chartes d'accueil apparaissent tandis que les réseaux d'acteurs se structurent. Cependant la mesure de l'efficacité (objectifs atteints) ou de l'efficience (résultats par rapport aux moyens mis en œuvre) est au cœur des débats actuels. Dans un contexte global d'attractivité rurale, comment mesurer ce qui est dû aux actions mises en œuvre plutôt qu'à l'attractivité intrinsèque du territoire.

Au-delà de cette approche quantitative, et à y regarder de plus près, les politiques d'accueil de nouveaux arrivants semblent avant tout être un moyen pertinent de mobilisation des acteurs et de construction de projets innovants. Ces territoires ruraux, quelques soient leur taille, sont très souvent cités en exemple. Ils s'ouvrent également aux nouvelles technologies de l'information et de la communication devenant un des nouveaux critères immatériels d'attractivité. La volonté d'attirer de nouvelles populations implique de communiquer et se concrétise fréquemment par la réalisation d'un site Internet. Ces politiques semblent donc augurer le renouvellement de ces territoires grâce à leur valorisation et leur ouverture à de nouvelles ressources notamment humaines et technologiques. Qu'en est il réellement ?

Plus largement, les réponses apportées par les territoires pour susciter, orienter et accompagner les mouvements migratoires internes par l'élaboration de politiques d'accueil de nouvelles populations sont-elles adaptées aux problèmes de ces territoires au sens large ? Les politiques d'accueil peuvent-elles constituer le fondement du renouveau de ces territoires ? Ainsi en quoi ces politiques contribuent-elles au développement durable<sup>1</sup> de ces territoires à faible densité et de leur inscription dans la modernité ?

Autrement dit, ces politiques permettent-elles, par leur transversalité, outre d'enrayer le déclin démographique du territoire sur lequel elles s'appliquent, de l'inscrire dans un renouveau économique et social ? La mobilisation des acteurs autour d'un projet d'accueil de nouvelles populations permet-il d'accroître et d'améliorer les capacités d'ingénierie du territoire et donc a-t-elle un effet positif sur la mise en œuvre de projets ?

De cette problématique générale s'ensuivent les hypothèses suivantes, à savoir :

*Hypothèse 1 : La mise en œuvre d'une politique d'accueil bénéficierait à l'ensemble de la population. Celle-ci aurait donc des aspects transversaux influant sur l'ensemble des politiques sectorielles d'un territoire et jouerait donc un rôle structurant au sein du projet de territoire.*

*Hypothèse 2 : La mise en œuvre d'une politique d'accueil permettrait de fédérer et de structurer les acteurs d'un territoire tout en impliquant la population locale au cœur de son développement et ainsi d'améliorer les capacités d'ingénierie du territoire.*

*Hypothèse 3 : La mise en œuvre d'une politique d'accueil contribuerait à l'ouverture du territoire et à son innovation. Elle favoriserait les échanges d'expériences et inscrirait ces territoires dans la modernité.*

---

<sup>1</sup> Le développement durable, terminologie à la mode s'il en est, fait référence à une manière de concevoir le développement, soit l'amélioration des conditions de vie d'une population, équilibrée entre les plans économique et social et dans le respect de l'environnement.

### ***L'inventaire des données***

Les territoires ruraux de faible densité font particulièrement, depuis une dizaine d'années, l'objet de recherches. L'INSEE et l'INRA puis la SEGESA ont ainsi développés de nouvelles définitions des territoires, tentant de cerner la réalité du monde rural dans sa diversité. L'INSEE dont le traitement des données avait permis la réalisation, par la DATAR, de projections alarmantes à l'échéance 2020 et 2050, annonçait le déclin démographique inéluctable du cœur du Massif Central. A quoi bon, dans ces conditions, investir sur ces territoires d'Auvergne et du Limousin, si l'argent public investi ne sert plus à terme qu'à une poignée d'irréductibles ?

Mais c'est également grâce aux données de l'INSEE que ce phénomène de société, qu'est la reconquête de la campagne par de nouvelles populations, toutes origines confondues, a pu être mis en évidence, par le suivi des migrations internes, en mesurant notamment le nombre d'entrées-sorties sur chaque territoire.

De plus, dix-huit unités de recherche se sont également associées au sein du Groupe d'Intérêt Scientifique « Territoires ruraux sensibles » (GIS-TRS) du Massif Central, animant un collectif scientifique regroupant plus de 110 chercheurs. Appartenant à huit organismes d'enseignement supérieur et de recherche du Massif Central, dont le CEMAGREF, l'ENGREF, l'ENITA et l'INRA, il construit chaque année un programme de recherche transdisciplinaire centré sur les espaces, les hommes et leurs activités, les politiques, les outils de représentation et de concertation.

D'autres écoles participent à cette recherche selon différents angles d'approche. L'université Paris VII par exemple a longuement étudié cette question, en mettant particulièrement l'accent sur l'analyse des motivations au départ dans le cadre des migrations ville-campagne.

### ***Méthodologie de la recherche***

La réalisation de ce travail de recherche documentaire et appliquée a tout d'abord impliqué de faire le point sur l'état des connaissances actuelles relatives à l'accueil, tant en matière de la connaissance de ce phénomène de société que sont les migrations internes de populations en faveur des territoires ruraux et les motivations qui accompagnent ces déplacements, que des politiques d'accueil expérimentées par les territoires. Il existe de nombreux documents et cas d'études ciblées sur quelques territoires qu'il a fallu dans un premier temps recenser et trier. Cette recherche documentaire et bibliographique a ainsi permis d'identifier des ouvrages récents et de proposer un état des lieux de cette question compte tenu des évolutions récentes. Ces dernières années, les travaux de recherche ont principalement mis l'accent sur l'analyse des politiques, la compréhension des motivations des migrants et l'estimation de l'ampleur du phénomène.

Des entretiens individuels avec des acteurs de la mise en œuvre de ces politiques d'accueil ou de la recherche complète ces informations. En outre, la participation à "Projets en campagne", la Foire à l'installation en milieu rural, qui a lieu tous les deux ans à Limoges, a permis de mieux cerner les enjeux actuels liés à la pratique de politiques d'accueil, notamment en matière d'évaluation.

Une fois ce travail réalisé, la recherche de l'impact de ces politiques, notamment sur les capacités d'ingénierie et plus largement sur le projet de développement de territoire est

apparue comme l'une des pistes de réussite potentielle des politiques d'accueil. La question de l'accueil sera donc abordée ici sous l'angle des territoires et de leur organisation.

La seconde étape a consisté à identifier des territoires impliqués dans une démarche volontaire d'accueil depuis suffisamment longtemps pour avoir un avis critique sur les actions mises en œuvre et qui ait pu évoluer avec le temps. Deux types de territoires de projet semblaient pertinents pour l'étude de cette question. Il fallait choisir entre des territoires se rapprochant le plus des bassins de vie<sup>1</sup>, à savoir les communautés de communes, ou des territoires se rapprochant le plus des bassins d'emplois, les Pays "loi Voynet". En effet, ce sont à ces échelles que se jouent respectivement le maintien des services publics et l'amélioration des conditions de vie des populations et donc l'attractivité du territoire d'une part, et d'autre part l'identification et la construction d'une offre d'emploi ou de reprise structurée et les efforts de communication induits.

### *Choix de territoires d'études*

Par choix, ce sont les communautés de communes qui font l'objet de cette étude et cela pour deux raisons :

- un même pays "loi Voynet" abrite des situations territoriales très diverses comprenant des cantons attractifs et d'autres en fort déclin démographique et ont globalement des densités internes très variables, abritant fréquemment une ville petite ou moyenne ;
- les communautés de communes, par leur échelle approchant les bassins de vie, sont celles où se jouent le maintien des services publics et les questions relatives au développement territorial, malgré l'existence de communautés "de circonstance" généralement sans projet.

Il s'agit bien en effet d'étudier les impacts des politiques d'accueil mises en œuvre sur des communautés de communes caractérisées par leur faible densité, leur caractère rural.

Les territoires sélectionnés se limitent à la région Auvergne pour une double raison : de temps d'une part et du fait que le Limousin ait développé un programme d'actions en partenariat avec les Pays (par la création de Pôles Locaux d'Accueil – PLA – sur appel à projet régional) et non avec les communautés de communes d'autres part, d'autant que c'est bien sur ces deux régions que les pronostics les plus pessimistes en matière d'avenir démographique ont été émis. Par ailleurs, l'INSEE Auvergne est le seul à proposer des données accessibles en ligne à l'échelle des communautés de communes, et notamment les densités de chaque territoire, les mouvements d'entrées-sorties à l'échelle de la Communauté de communes, ce qui a grandement facilité la sélection des territoires d'études.

Les territoires d'études ont été, autant que possible, sélectionnés parmi chaque département de la région Auvergne. Cependant, aucun technicien n'a pu être interrogé dans le Cantal car la seule communauté de communes répondant aux critères de faible densité et d'antériorité de l'action était, au moment de l'étude, en restructuration interne (CC du pays de Gentiane). Les cinq territoires d'études se situent donc sur les trois départements restant, à savoir le Puy de Dôme (63), la Haute-Loire (43) et l'Allier (03).

---

<sup>1</sup> INSEE/IFEN/INRA/SCEES pour la DATAR, 2003. *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, DATAR, Paris, 114 p.

### Les territoires d'étude

Tous les territoires ci-dessous, appartenant à la région Auvergne, sont membres de l'association Créer et Vivre en Massif Central. En réponse à l'appel d'offre de la DATAR, tous ces territoires sont depuis 2000 labellisés "territoires d'accueil". Ce label représente davantage un signe de reconnaissance pour ces territoires et l'occasion de mutualiser les expérimentations via le réseau d'acteurs qui en découle qu'un moyen d'obtenir de nouveaux fonds pour la mise en œuvre de programmes d'actions. Seule la CC en Bocage Bourbonnais fait exception, puisqu'elle ne fait pas partie de l'association, cependant elle affiche toujours clairement sa volonté d'accueil via notamment son site Internet (guide du nouvel arrivant).

L'ensemble des territoires ci-dessous était caractérisé en 1999 par une faible densité très prononcée, un déclin de population lié à un solde naturel fortement négatif malgré un solde migratoire redevenu positif depuis le recensement précédent voire qui se maintient positivement dans le cas de la CC du plateau de la Chaise Dieu.

Tableau n° 1 : Les territoires d'étude de cette recherche

Communauté de communes (CC)	Num-dép	Nb_co	Densité	Nombre 90-99		Solde entrants-sortants	Taux variation annuel population		taux variation du Solde Migratoire / an		taux variation du Solde Naturel / an		% de + de 60 ans en 99
			1999	Entrants	Sortants		82-90	90-99	82-90	90-99	82-90	90-99	
du Pays de Gentiane	15	11	18,5	1004	1294	-290	-1,35	-1,36	-0,84	-0,66	-0,51	-0,7	32%
du Plateau de la Chaise Dieu	43	11	12	545	522	23	-1,2	-0,62	0,11	0,25	-1,31	-0,87	38%
du Cœur de Combraille	63	11	16	983	795	188	-1,01	-0,37	-0,08	0,62	-0,93	-0,99	34%
de la Vallée de l'Ance	63	10	13,4	697	565	132	-2	-0,94	-0,94	0,11	-1,06	-1,05	39%
Sancy Artense Communauté	63	11	14,2	933	842	91	-1,77	???	-0,96	???	-0,81	-0,86	35%
en Bocage Bourbonnais	03	11	19,4	2022	1871	151	-0,38	-0,32	0,34	0,34	-0,72	-0,66	32%

Source : INSEE Auvergne ; Remarques : Num-dep = numéro de département ; Nb\_co = nombre de communes adhérentes ; les "???" du tableau ci-dessus, correspondent à une erreur constatée dans la base de données de l'INSEE, qui n'a pas pu être corrigée.

Il est cependant regrettable qu'une plus grande diversité de situations n'ait pu être analysée, notamment en matière de solde migratoire. En effet, aucune des collectivités étudiées ne présente un solde migratoire négatif sur la dernière période du recensement ou à l'inverse n'offre un bilan naturel nul ou positif. En effet, rappelons que la communauté de communes du Pays de Gentiane, pour des motifs de restructuration, n'a pas pu être analysée. A l'inverse, les similitudes des comportements démographiques de ces territoires contribueront à mettre en avant la diversité des actions et stratégies élaborées en matière d'accueil.

Afin de répondre au critère d'antériorité de l'accueil, les territoires d'études ont ainsi été choisis parmi ceux ayant répondu à l'appel à projet de la DATAR de 2000 qui donnait naissance au dispositif " Créer et vivre en Massif Central", labellisant ainsi 34 territoires de projet. Piloté pendant trois ans par le Commissariat à l'Aménagement et au Développement Economique du Massif Central, le dispositif est, depuis 2004, porté par 17 de ces territoires (communautés de communes majoritairement) dans le cadre d'une association. En effet, la relative ancienneté de la prise en considération de l'enjeu de l'accueil sur ces territoires laissait penser qu'un retour sur expérience était ici possible.

### ***La recherche appliquée***

Pour étudier cela plus en détail, un questionnaire semi-directif a été soumis par téléphone à un représentant de chacune des communautés de communes (agent de développement le plus souvent) dont les principales caractéristiques sont d'être de faible densité et de pratiquer l'accueil avec un certain recul. Cette grille d'entretien (Cf. annexe I) articulée autour de 10 questions avait pour but d'identifier la manière dont une politique d'accueil pouvait contribuer au développement de son territoire, principalement à travers :

- la genèse d'habitudes de partenariat et la démultiplication des capacités d'ingénierie qui facilitent la mise en œuvre de nouveaux projets ;
- la structuration du territoire, la transversalité de la politique d'accueil et la mise en œuvre d'actions bénéficiant à l'ensemble de la collectivité ;
- l'ouverture du territoire sur l'extérieur et la favorisation de l'innovation.

Enfin, la mise en œuvre d'une grille d'analyse a permis d'appréhender les similitudes et les différences entre chacune des situations locales selon les principaux points de la recherche, mettant également en avant les disparités entre territoires.

Le document qui suit se déroule en trois temps que sont tout d'abord : la synthèse des définitions et des enjeux sur les territoires ruraux de faible densité ; suivi par l'étude actualisée des politiques d'accueil, leur mise en œuvre et la recherche de forme et d'outils d'évaluation de leurs impacts. Enfin le rapport insistera sur les résultats de la recherche en matière d'implication territoriale des politiques d'accueil et de leur(s) conséquence(s).

# I. REALITES DU MONDE RURAL AUJOURD'HUI

Le monde rural est en pleine mutation. C'est pourquoi l'existence de la notion de ruralité est sujette à controverse. Cependant, si la campagne s'affirme diverse, elle est également le dépositaire d'un cadre de vie reconnu et de plus en plus recherché. Par ailleurs, l'idéal pavillonnaire, encore à l'œuvre dans notre société, trouve sur ces territoires ruraux matière à s'exprimer. Ces deux raisons justifient le renforcement progressif de l'attractivité des territoires ruraux, même de faible densité. Soumis à de multiples évolutions, voire en pleine recomposition, le monde rural exprime la diversité des territoires qui le composent. Parmi eux, les territoires ruraux de faible densité, les plus fragiles, sont à la recherche d'un nouveau souffle que les tendances migratoires actuelles permettent d'espérer. Entrons dans le détail des dynamiques en jeu.

## 1. Diversité des territoires ruraux

### 1.1 Définir le "fait rural"

#### 1.1.1 La ruralité en question

Le rural a longtemps été défini en opposition à l'urbain, par une approche en négatif : ce qui n'est pas urbain est rural et non pas l'inverse. Toutefois cette définition du monde rural est aujourd'hui dépassée, puisque s'affirment progressivement les complémentarités et les interdépendances entre ces espaces dits urbains et ruraux. En effet, avec l'avènement de la mobilité, les échanges se multiplient entre ces territoires qui trouvent, l'un dans l'autre, les fonctions qui leur manquent.

Les complémentarités villes - campagnes s'expriment notamment par l'attraction des villes pour l'emploi, l'éducation (lycées et grandes écoles), les achats tandis que le rural devient lieu d'habitation principale ou secondaire, de villégiature, de détente pour les habitants des villes, ainsi que lieu de sens ou de mémoire induit par la patrimonialisation de la campagne, des paysages et de la nature. Le phénomène de périurbanisation à l'œuvre depuis les années 1960 provoque l'imbrication de communes rurales et urbaines et ainsi "l'intégration" d'une partie de la campagne dans la ville.

Mais qu'est ce que le rural (ou l'urbain) aujourd'hui ? Tout d'abord notons que la définition de l'urbain se rapporte encore dans de nombreux pays à un seuil de population associé à un critère d'agglomération, fluctuant selon la densité des pays et variant, à titre d'exemple, de 200 habitants en Scandinavie à 50 000 au Japon.<sup>1</sup> Cette notion est donc mouvante et adaptée à chaque contexte local.

Ainsi selon Robert CHAPUIS<sup>2</sup>, "l'espace rural se caractérise par une densité de population relativement faible, par un paysage à couverture végétale prépondérante (champs, prairies,

---

<sup>1</sup> PONCET J-F., rapporteur au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, session ordinaire de 2002-2003. *L'exception territoriale : un atout pour la France*, rapport d'information n° 241, SENAT, annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 2003, 218 p., <http://www.senat.fr/rap/r02-241/r02-2410.html>

<sup>2</sup> Professeur émérite, spécialiste de géographie des espaces ruraux, Laboratoire de Géographie THEMA-CNRS, Université de Bourgogne.

forêts, autres espaces naturels), par une activité agricole relativement importante, du moins par les surfaces qu'elle occupe".

La notion de ruralité est, quant à elle, récente puisqu'elle a moins d'une vingtaine d'années mais elle fait référence à un "fait rural" qui trouve son origine avec les premières sociétés humaines. Cette notion en pleine évolution est controversée d'autant que les modes de vie urbain et rural (grandement accélérée avec la généralisation de la télévision) tendent à s'homogénéiser. Cependant, si les modes de vie se rapprochent, le terme de ruralité trouve sa signification en opposition au concept d'urbanité que caractérisent les phénomènes de métropolisation et d'agglomération.

### 1.1.2 Définir l'espace rural

La définition d'une commune rurale de l'INSEE ne s'est pas encore affranchie de la première définition de 1846 (commune < 2000 habitants = commune rurale) toutefois une nouvelle nomenclature a été élaborée. Depuis 1996, l'INSEE a déterminé un espace à dominante rurale (EDR) qui concernait, en 1999, 58,9 % du territoire pour 10,5 millions d'habitants seulement.

Selon cette nomenclature spatiale, l'espace à dominante rurale est là encore défini en tant que négatif de l'espace à dominante urbaine, ce dernier regroupant les pôles urbains, les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées. En raison de l'inadéquation de la nomenclature selon la version revue en 2002 pour l'étude des espaces ruraux isolés, nous nous référerons donc à la version initiale (1998), qui distinguait en quatre sous-types les territoires ruraux que sont :

- **le rural sous faible influence urbaine** : unités urbaines ou ensemble de communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale, qui ne sont pas pôle rural et dont 20 % ou plus des actifs résidents travaillent dans des aires urbaines ;
- **les pôles ruraux** : unités urbaines ou ensemble de communes appartenant à l'espace à dominante rurale, offrant de 2 000 à 5 000 emplois et dont le nombre d'emplois offerts est supérieur ou égal au nombre d'actifs résidents ;
- **la périphérie des pôles ruraux** : unités urbaines ou ensemble de communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale, n'étant ni pôle rural, ni sous faible influence urbaine, et dont 20 % ou plus des actifs résidents travaillent dans les pôles ruraux ;
- **le rural isolé** : unités urbaines ou ensemble de communes rurales appartenant à l'espace à dominante rurale, n'étant ni pôle rural, ni sous faible influence urbaine, ni périphérie des pôles ruraux. Regroupant 4,9 % de la population sur 23,9 % du territoire métropolitain en 1999, les 6461 communes appartenant au rural isolé se caractérisent tout particulièrement par leur faible densité (22 hab./Km<sup>2</sup> en moyenne).

Malgré leur diversité, trois traits majeurs caractérisant les territoires ruraux en 1999<sup>1</sup> peuvent être identifiés :

- **l'importance et la sur-représentativité des retraités**, qui sont une fois et demie plus fréquent dans l'EDR que dans l'espace à dominante urbaine (EDU) ;
- **le faible poids des agriculteurs**, qui ne représentent plus que 8,6 % de la population active de l'EDR ;

---

<sup>1</sup> SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET Ph. et al., 2002. *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*, Rapport au Commissariat Général au Plan, UMR INRA-ENESAD, 39 p.

- la sur-représentation rurale des ouvriers, particulièrement les non-qualifiés.

Cependant, la définition du rural demeure floue puisque l'espace à dominante urbaine (1999) contient plus de 13 000 communes rurales selon la première définition (7,7 millions d'habitants) tandis que l'espace à dominante rurale contient près de 1 400 communes urbaines (3,9 millions d'habitants).<sup>1</sup> L'intégration de la campagne dans la ville semble donc réciproque.

L'espace à dominante rurale est ainsi très divers. Dans le cadre de cette étude nous nous intéresserons tout particulièrement aux communes situées dans le rural isolé, qui sont les plus fortement marquées par les problèmes de déclin cumulé et de faible densité.

### 1.1.3 Les nouvelles fonctions de l'espace rural

Le monde rural a fortement évolué ces cinquante dernières années. Avec l'instauration de la PAC et la révolution agricole, le monde agricole n'est aujourd'hui plus qu'une des sphères du monde rural qui s'affirme également comme industriel et, de plus en plus, tertiaire. Bien que caractérisant l'usage principal des sols, les activités agricoles jouent aujourd'hui un rôle secondaire dans l'économie locale. En effet, entre 1970 et 2005, la population active agricole, soit le nombre de travailleurs salariés ou indépendants ayant pour activité principale l'agriculture, a été divisée par trois pour atteindre en 2005, 894 000 personnes. Elle représente moins de 4% de la population active totale, contre 13 % en 1970 mais présente une forte variabilité locale.<sup>2</sup> Notons cependant le poids relativement important des actifs agricoles parmi les actifs du rural isolé (12,11 % en 1999).

Espace de production de ressources primaires par définition, de nouvelles fonctions sont aujourd'hui attribuées à l'espace rural, il s'agit des fonctions<sup>3</sup> :

- résidentielle, qu'alimente l'étalement urbain, la croissance des résidences secondaires et l'attractivité renouvelée du cadre de vie ;
- récréative et touristique, avec la patrimonialisation des savoir-faire et de l'architecture rurale et la croissance continue du tourisme "vert" ;
- de nature, en tant que patrimoine commun à préserver et à faire partager : elle concerne particulièrement la protection des ressources naturelles, le maintien de la biodiversité, la protection contre les risques naturels, le maintien des aménités et du cadre de vie.
- tandis que la fonction de production se diversifie : démarche de qualité et labellisation agricole, diversification agricole et agri-tourisme, développement du secteur tertiaire et notamment touristique, renforcement des secteurs industriels (Pôle d'excellence rural).

En effet, à côté d'un bloc d'emplois agricoles en récession continue, l'emploi rural<sup>1</sup> se répartie autour de trois blocs suivants :

<sup>1</sup> NICOT B. H., 2005. *Urbain – rural : de quoi parle t-on ?*, SIRIUS, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris, 11 p.

<sup>2</sup> Sources : INSEE, enquêtes sur l'emploi, 2005.

<sup>3</sup> DATAR, 2003. *Quelle France rurale pour 2020 ?* Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable, Etude prospective de la DATAR.

- **agro-industriel**, dont le poids se renforce au fil des ans ;
- **d'industries traditionnelles**, où la crise de l'emploi est moins aiguë qu'en ville ;
- **tertiaire**, plus particulièrement destiné à couvrir les besoins des populations locales dont la dynamique est particulièrement dépendante des services administrés.

La campagne s'affirme ainsi comme lieu de refuge, lieu de mémoire et lieu d'expérimentation<sup>2</sup>. Bien que pouvant être source de conflits, la multiplication de ces fonctions est avant tout un signe du renouveau des territoires ruraux et des potentialités locales.

## **1.2 Hétérogénéité et enjeux de l'espace rural**

### **1.2.1 Un monde rural à plusieurs vitesses**

L'exode rural séculaire massif a profondément affaibli les territoires ruraux les plus éloignés des principales agglomérations et voies de communication. En effet, privant les territoires d'une frange jeune et dynamique de sa population attirée par les villes pour les études ou le premier emploi, ces territoires souffrent d'une diminution de son potentiel humain. Cependant, l'exode a différemment touché les territoires selon qu'ils bénéficiaient facilement ou non de l'influence des pôles urbains voisins.

Par ailleurs, la multiplicité des définitions du rural élaborée ces dix dernières années laisse apparaître les dynamiques diverses en action et la complexité à en saisir la réalité et les conséquences en terme de développement territorial. Ainsi, la DATAR identifiait en 2003, sur la base de la nomenclature proposée par la SEGESA, trois types de campagnes aux dynamiques distinctes ; il s'agit :

- **des campagnes des villes**, en croissance démographique, à la fonction résidentielle périurbaine prédominante (750 cantons) ;
- **les campagnes les plus fragiles**, marquées par le recul économique et démographique et la mono-activité (800 cantons) ;
- **les nouvelles campagnes**, aux fonctions diversifiées, en recherche d'équilibre (300 cantons).

Cette définition simplifiée de l'espace rural a le mérite de faire apparaître la diversité des dynamiques à l'œuvre sur ces territoires. Parmi les campagnes les plus fragiles, la SEGESA a identifiée dès 1990 deux situations caractéristiques et distinctes, aux dynamiques démographiques complètement opposées, qui comprenaient alors :

- **environ 500 cantons agricoles, ruraux et vieilliss** ;
- **près de 300 cantons ruraux ouvriers**, au tissu industriel traditionnel en déclin.

*Ayant pour objet les territoires ruraux de faible densité en déclin démographique, ce travail de recherche ne traitera donc pas la problématique des espaces ruraux ouvriers en déclin*

---

<sup>1</sup> SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET Ph. et al., 2002. *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*, Rapport au Commissariat Général au Plan, UMR INRA-ENESAD, 39 p.

<sup>2</sup> DIRY J-P., 2001. *Les nouveaux habitants des campagnes isolées du Massif central*, CERAMAC, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.

*industriel, étant confrontés au problème inverse. En effet, le déclin démographique de ces territoires est lié à une émigration forte vers le reste du territoire français alors que le solde naturel y est élevé. Cette problématique mériterait par ailleurs une attention spécifique.*

### 1.2.2 Les territoires ruraux de faible densité

Les 517 "cantons agricoles vieilliss et peu denses", identifiés par la SEGESA de 1990, se caractérisent principalement par un taux d'agriculteurs exploitants élevé, de 29 %, c'est à dire plus du double de la moyenne observée dans l'ensemble des cantons ruraux, et plus que la part des ouvriers dans la population active. L'emploi dépend essentiellement des activités locales.

La faible densité caractérise ces territoires puisque, en moyenne, 20 habitants par Km<sup>2</sup> sont constatés tandis que la démographie y est particulièrement dégradée, avec une population extrêmement vieillie (d'ores et déjà les plus de 75 ans représentent 13 % de l'ensemble) conjuguée à un faible taux de natalité. Le parc immobilier ne s'y renouvelle pas. D'à peine plus de 4 000 habitants chacun, pour l'essentiel localisés dans le Massif Central, le Gers, le centre Bretagne et les plateaux bourguignons, les indicateurs d'évolution montrent que c'est le seul groupe à perdre des habitants et des actifs.

Cependant, en 1999, le groupe des "Cantons agricoles vieilliss et peu denses" s'est réduit, sur ses franges, dans pratiquement toutes les régions, les cantons basculant en situation intermédiaire. Le coeur du Massif Central constitue le principal pôle de persistance du déclin démographique rural.<sup>1</sup>

*C'est pourquoi le Massif Central, d'un point de vue géographique et à la vue de cet énoncé, semble particulièrement adapté pour illustrer la double problématique de la faible densité et du déclin démographique de ces types d'espaces ruraux.*

### 1.2.3 Les enjeux des territoires ruraux de faible densité

La notion de faible densité est très variable selon les pays. En France, est considéré comme de faible densité un territoire où celle-ci est inférieure à 25 habitants/Km<sup>2</sup>. La faible densité est identifiée par Christian MIGNON du CERAMAC<sup>2</sup> comme générant le processus cumulatif du déclin que constitue le déclin démographique, le déclin économique, la récession de l'emprise humaine et la détérioration du paysage humanisé. Par le cercle vicieux qu'elle peut générer, elle serait donc le principal frein au développement de ces territoires ruraux.

Les problématiques liées à la faible densité sont donc nombreuses et s'articulent autour :

- du maintien des services publics (poste, école, etc.) ;
- de l'impossibilité de la transmission - reprise d'entreprises, dont l'enjeu devient critique lors du maintien du dernier commerce d'une commune ;
- de l'insuffisance des ressources humaines locales pour développer les projets et faire vivre le territoire.

---

<sup>1</sup> SEGESA, s.d. *Premier essai de typologie des cantons ruraux*, Instance d'évaluation des politiques de développement rural, < <http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fichiers/ei/segesar.pdf> >, 5 p.

<sup>2</sup> MIGNON Ch., 1998. "Spécificités et problèmes de développement dans les espaces à faible densité", in *Ingénieries*, EAT, p. 9 à 15.

Ces problématiques sont d'autant plus importantes qu'elles prennent pied dans une Europe vieillissante où domine la logique libérale. Ainsi le phénomène de métropolisation engendre une concentration toujours plus forte des activités, des capitaux et des hommes.

Comme l'affirme notamment Jean-Jacques LAMY<sup>1</sup>, développer le potentiel humain de ces territoires est indispensable pour :

- maintenir et attirer des infrastructures, équipements et services structurants ;
- développer les ressources économiques immatérielles ;
- anticiper les futures tensions du marché du travail suite au départ à la retraite des "baby-boomers" en préservant le potentiel de ressources humaines.

Les enjeux du monde rural se concentrent donc sur ces territoires de faible densité. La France est un des territoires européens possédants les plus faibles densités de son espace rural. Si la question de la pertinence des moyens financiers investis sur ces territoires de faible densité qui bénéficient de nombreux zonages européens perdure, le déséquilibre territorial constaté est de plus en plus préoccupant.

En effet, la survie de territoires sous perfusions ne peut pas être un objectif. Le rééquilibrage territorial, enjeu national et européen, indispensable à la cohésion sociale, ne semble pouvoir passer que par la relance de la démographie de ces territoires. D'autant que ceux-ci, de part leurs avantages comparatifs, pourraient, bien plus qu'ils ne le font aujourd'hui, contribuer à la richesse nationale. Dans un pays en quête d'espaces où la qualité de vie est maître mot, les territoires ruraux semblent avoir là une carte à jouer pour redevenir pleinement acteur du développement national et de leur propre développement.

## **2. Evolutions, perceptions et attraits des territoires ruraux**

### ***2.1 Des phénomènes migratoires à la faveur des espaces ruraux***

#### ***2.1.1 Les nouvelles dynamiques de l'espace à dominante rural***

En 1990, 13,6 millions de personnes, soit 23 % de la population métropolitaine, habitaient un espace à dominante rurale représentant 70,5 % du territoire, qui retrouvait ainsi le même poids démographique qu'en 1962. Le tableau ci-dessous montre clairement l'inversion des dynamiques démographiques constatée au recensement de 1975. En effet, avant 1975 un fort exode rural caractérisait cet espace dont le solde naturel était encore positif. Les dynamiques passent du tout au tout, puisque si ces territoires redeviennent globalement attractifs, le vieillissement caractérisé de la population provoque un bilan naturel fortement négatif, avec une prédominance du nombre de décès sur les naissances, soulevant le problème du renouvellement de la population.

Entre 1990 et 1999, la croissance démographique de l'espace à dominante rurale résulte de deux mouvements opposés : d'un côté, une perte de 163 000 habitants par déficit naturel (excédent des décès sur les naissances) ; de l'autre, un gain de 410 000 habitants par apport

---

<sup>1</sup> LAMY J.-J., 2004. " L'accueil ne se décrète pas, il s'organise..." in *Pour*, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective, juin, GREP, Paris, p.195 à 201.

migratoire (excédent des arrivées sur les départs, établi par rapport au lieu de résidence). L'espace à dominante rurale a ainsi gagné 247 000 habitants avec une croissance annuelle de 0,20 % contre 0,37 % pour l'ensemble du territoire métropolitain.

**Tableau n° 2 : Bilan naturel et solde migratoire de 1962 à 1999 par catégorie d'espace<sup>1</sup>**

*En millions d'habitants*

	Pôles urbains		Communes périurbaines		Espace à dominante rurale		France métropolitaine	
	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire	Bilan naturel	Solde migratoire
1962-1968	1,455	1,780	0,197	-0,005	0,261	-0,401	1,912	1,374
1968-1975	1,833	0,664	0,149	0,529	0,074	-0,370	2,056	0,824
1975-1982	1,484	-1,005	0,130	1,049	-0,128	0,214	1,486	0,258
1982-1990	1,682	-0,666	0,259	0,888	-0,113	0,231	1,828	0,452
1990-1999	1,722	-0,877	0,314	0,498	-0,163	0,410	1,872	0,031

<sup>1</sup> Délimitations définies à partir du recensement de 1990

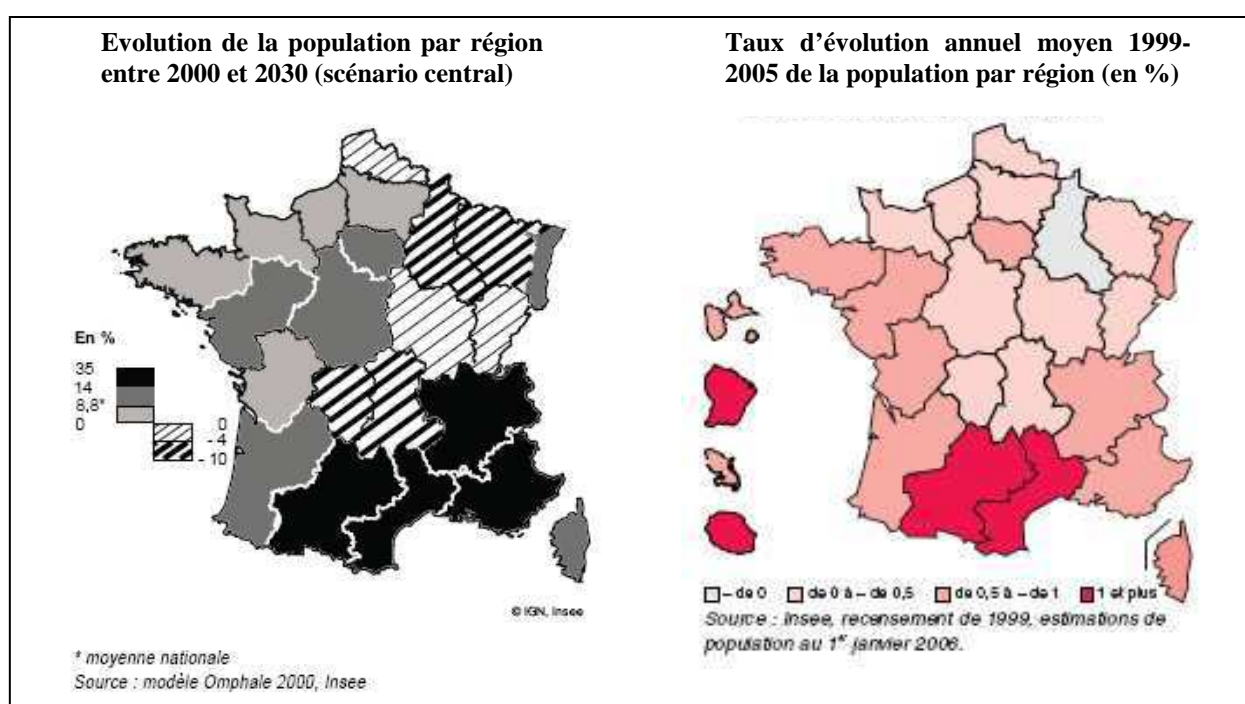
Source : recensements de la population, INSEE

Alors que la moitié des communes de l'espace à dominante rurale, soit 11 999 avait un solde migratoire positif entre 1975 et 1982. Le phénomène croît pour atteindre entre 1990 et 1999, 13 950 communes, qui sont majoritaires dans 72 départements. Les départements dans lesquels le bilan migratoire est déficitaire pour une majorité de communes se situent désormais dans le centre de la France (le Cantal et l'Allier), dans le Nord-Nord-Est et dans l'Ouest, des Deux-Sèvres à la Manche.

### 2.1.2 Bien loin des sombres projections

Les projections régionales exposées par l'INSEE en 2001 laissaient présager un avenir assez sombre, puisqu'elles prévoyaient, pour 2030, en maintenant les tendances migratoires et les dynamiques démographiques passées, que la population continuerait à diminuer dans une large bande allant du quart nord-est du pays (excepté l'Alsace) jusqu'au Massif Central.

**Carte n° 2 : Comparaison entre les projections annoncées de la population régionale et les taux de croissance de la population observés depuis cette date**

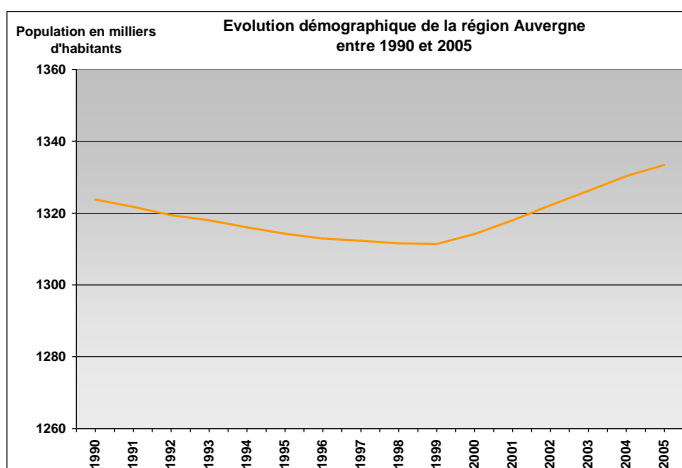
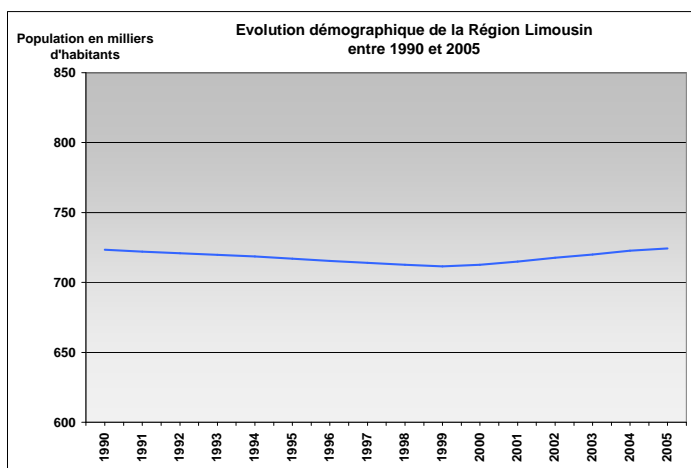


Venant contrarier ces projections, les estimations de population les plus récentes semblent indiquer, et ce depuis 2000, une inversion des tendances démographiques régionales, particulièrement remarquable à l'échelle du Massif central, où, fait historique, selon les dernières estimations, même les régions Auvergne et Limousin gagneraient à nouveau de la population.

Selon les résultats des enquêtes annuelles de recensement de 2004 et 2005 (INSEE), la croissance démographique est la plus forte dans les régions du Sud et de l'Ouest (Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Corse et Aquitaine), en raison principalement de leur très forte attractivité. Seules cinq des régions les plus dynamiques associent excédents migratoire et naturel : Alsace, Rhône-Alpes, Provence - Alpes - Côte d'Azur, Pays de la Loire et Bretagne. Dans le midi et le sud-ouest, régions peu fécondes et souvent âgées, c'est la force de l'excédent migratoire qui entraîne de tels niveaux de croissance. Les évolutions au niveau départemental confirment, en les accentuant, les disparités et les tropismes Ouest et Sud que le niveau régional met en évidence.

L'Île-de-France occupe quant à elle une place centrale dans les échanges entre régions : elle se caractérise par un important déficit migratoire, qui n'empêche pas une forte croissance démographique. Enfin, par rapport aux résultats de 2004, les reprises de la croissance des régions Auvergne et Limousin sont confortées, comme l'illustre les graphiques ci-après.<sup>1</sup> En effet, dans ces deux régions du Massif central, la population a cessé de décroître. Fait nouveau pour l'Auvergne, elles bénéficient d'un net excédent migratoire alors qu'elles présentent toujours de forts déficits du mouvement naturel, particulièrement en Limousin.<sup>2</sup> Cependant, en raison du fort vieillissement de la population de ces territoires et du bilan naturel qui risque d'empirer, l'impact positif à long terme de ce redressement démographique reste à démontrer.

**Graphique n° 1 : Evolution démographique des régions Limousin et Auvergne entre 1990 et 2005**



Source : INSEE, 2005, Estimation de population au 1er janvier, par région, sexe et grande classe d'âge d'âges

1 MOREL B., REDOR P., 2006. "Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes" in *INSEE Premières n° 1058*, INSEE, Paris, 4 p.

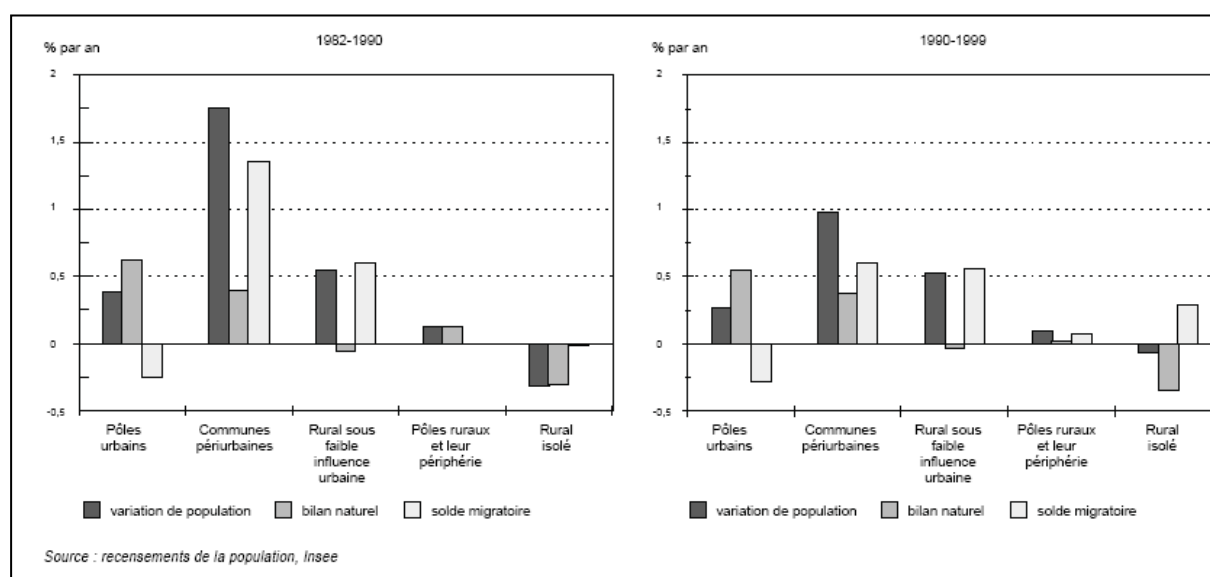
2 DESPLANQUES G., ROYER J-F., 2005. "Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004" in *INSEE Première n°1000*, 4 p.

### 2.1.3 Regain d'attractivité de l'espace rural même isolé

Ce phénomène migratoire qui prend de l'ampleur n'est cependant pas homogène<sup>1</sup>. En 1999, 60 % des communes de l'espace à dominante rurale gagnaient de la population. Comme l'illustre le graphique ci-après, le phénomène d'attractivité migratoire, se diffuse au sein du monde rural pour s'étendre à partir de 1990 au rural isolé. En effet, le déclin démographique de cet espace s'atténue en raison d'un fort regain d'attractivité de ces territoires qui n'annule pas encore pour la majorité de ces territoires le déclin naturel.

Ainsi, le rythme de croissance de la population des communes de moins de 10 000 habitants a presque doublé depuis 1999 (+ 0,9 % en moyenne par an entre 1999 et 2004-2005 contre + 0,5 % entre 1990 et 1999). C'est tout particulièrement pour les communes de moins de 2 000 habitants et plus encore les plus petites d'entre elles, que cette accélération de la croissance a été la plus forte depuis 1999. Ainsi pour les communes de moins de 500 habitants, le taux de croissance annuel moyen a plus que triplé, passant de 0,3 % entre 1990 et 1999 à 1,0 % depuis 1999. Depuis 1999, la croissance a été plus forte en proportion dans les communes rurales que dans les communes situées dans les unités urbaines (+ 1,1 % par an depuis 1999 contre + 0,7%) ; la relation s'est donc inversée par rapport à la période 1990-1999 (+ 0,5 % pour les communes rurales, + 0,6 % pour les communes des unités urbaines)<sup>2</sup>.

**Graphique n° 2 : Variation de population, bilan naturel, solde migratoire par catégorie d'espace**



La période 1990-1999 marque ainsi un grand changement pour les communes du rural isolé, dont le schéma d'évolution démographique se transforme. Au cours de la période 1982-1990, leur solde migratoire était presque nul et leur dépeuplement était alors dû à un important déficit naturel. Entre 1990 et 1999, le solde migratoire de cet espace devient largement positif (0,29 % par an) ; il reste cependant insuffisant pour compenser un bilan naturel globalement défavorable (- 0,34%par an). C'est donc une très grande hétérogénéité qui caractérise cet espace puisque près de six communes du rural isolé sur dix ont un excédent migratoire et cinq

<sup>1</sup> BESSY-PIETRI P., HILAL M. et SCHMITT B., 2000. "Recensement de la population 1999. Évolutions contrastées du rural" in *Insee Première* n° 726, 4p.

<sup>2</sup> MOREL B., REDOR P., 2006. "Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes" in *INSEE Premières* n° 1058, INSEE, Paris, 4 p.

sur dix gagnent des habitants en 1999. Le phénomène s'accélère et se diffuse à l'intérieur du monde rural. Les communes rurales gagnent ainsi de plus en plus d'habitants puisque entre 1990 et 1999, 62 % des communes de moins de 10 000 habitants gagnaient de la population contre 73% pour la période 1999-2005.

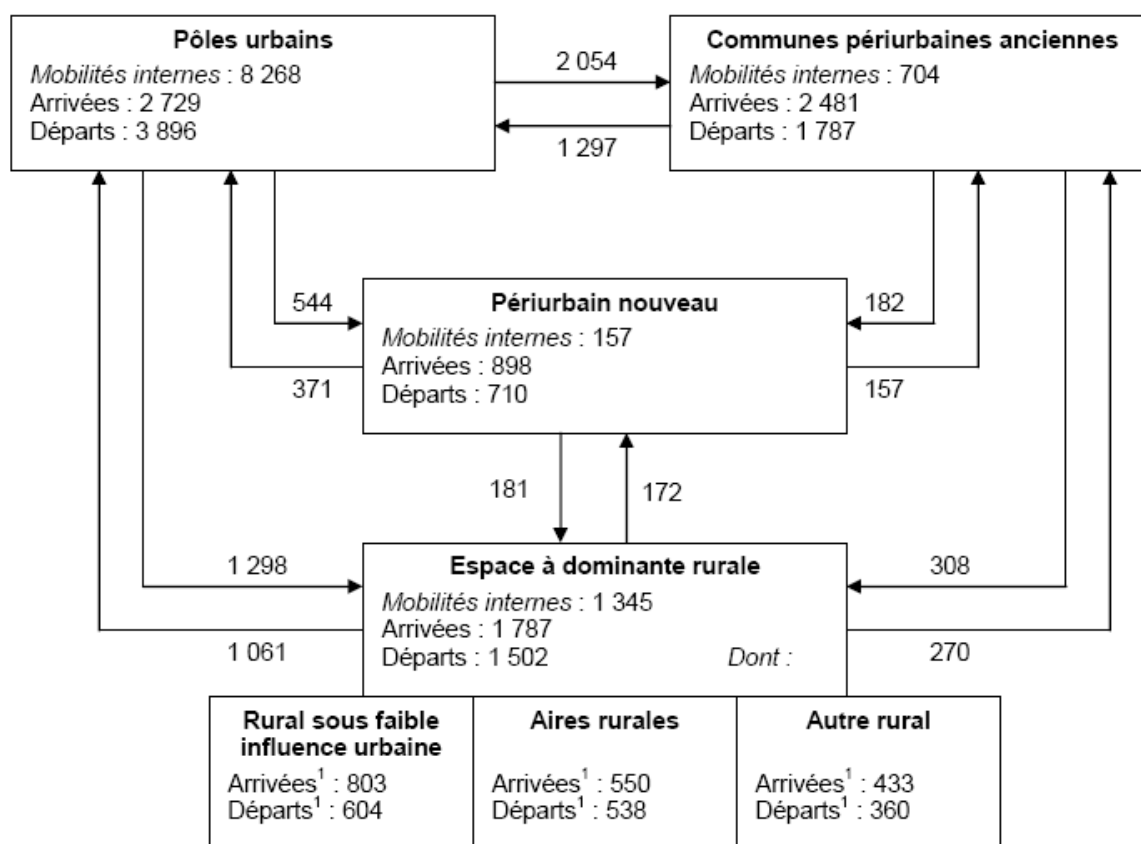
Cependant, entre 1990 et 1999, si l'espace à dominante rurale a gagné 410 000 habitants par apport migratoire, ce gain ne se répartit pas uniformément sur le territoire. Les seules communes du rural aux environs des 180 aires urbaines les plus dynamiques enregistrent un excédent migratoire de 384 000 habitants, soit 94 % du gain. Parmi celles-ci, les communes du rural isolé gagnent par apport migratoire près de 110 000 personnes (soit 84 % des gains migratoires de l'ensemble de cette catégorie). L'influence des pôles urbains sur les dynamiques rurales et migratoires reste donc centrale.

## 2.2 Analyse des flux migratoires

### 2.2.1 Analyse quantitative des flux migratoires

Le phénomène de migrations en faveur des espaces ruraux, naît dans les années 1970, prend de l'ampleur et tend à se généraliser à l'ensemble des composantes de l'espace à dominante rurale et notamment, depuis les années 1990, au rural isolé.

Schéma n° 1 : Flux migratoires en provenance et à destination des différentes catégories d'espaces entre 1990 et 1999 (en milliers, hors mobilités intra-communales et avec les Dom-Tom et l'étranger).



Source : INSEE, RP 1999 (fichier mobilité résidentielle, Centre Quêtelet),  
Délimitation ZAUER 2002 avec données RP 1999

¹ Provenant des pôles urbains et des communes du périurbain anciens et nouveaux

Lecture : 2 054 000 personnes ont migré d'un pôle urbain vers une commune du périurbain ancien entre 1990 et 1999 et 1 297 000 personnes ont fait la migration inverse. Mobilités internes = mobilités résidentielles à l'intérieur de la catégorie d'espace. Arrivées = ensemble des migrants arrivés dans cette catégorie d'espace entre 1990 et 1999. Départs = ensemble des migrants partis de cette catégorie d'espace entre 1990 et 1999. Le périurbain nouveau concerne les près de 4500 communes qui ont rejoint l'espace périurbain entre 1990 et 1999 (INSEE/INRA). L'autre rural est ici à peu près équivalent au rural isolé.

Le schéma ci-dessus<sup>1</sup> illustre l'attractivité des territoires ruraux pour les espaces urbains puisque entre 1990 et 1999, l'espace à dominante rurale attire 285 000 habitants de plus qu'il n'en perd. Cependant, notons que si l'exode urbain prend une ampleur importante, l'exode rural est loin d'être nul. Ainsi lorsque 100 personnes quittent l'espace à dominante urbaine au profit de l'EDR, 84 font le trajet inverse. En effet, nous verrons par la suite notamment que l'influence du cycle de vie joue un rôle majeur dans l'attractivité respective de la ville ou de la campagne.

Par ailleurs, les mobilités internes sont également très importantes et jouent un rôle non négligeable dans la redistribution spatiale des populations rurales, et influencent la dynamique des entrées-sorties des territoires ruraux. Ce schéma montre également que de manière générale, l'ensemble des catégories de l'espace rural est attractif aujourd'hui bien que de manière moindre pour l'autre rural (soit le rural isolé) puisque les résultats de cette catégorie doivent être rapportés à un espace nettement plus vaste, puisque le rural isolé représente près d'un quart du territoire national en 1999.

Les territoires ruraux sont donc doublement attractifs : en interne, auprès des populations déjà rurales qui migrent mais choisissent de continuer d'habiter dans l'espace à dominante rurale, et en externe, auprès des populations urbaines principalement et provenant du périurbain.

### 2.2.2 Une double explication à ce phénomène

#### **2.2.2.1 La poursuite de l'étalement urbain**

Le desserrement des villes et donc l'étalement toujours plus loin des centres signe l'avènement de l'aire de la mobilité, dominée par l'automobile.

L'étalement urbain se poursuit donc toujours plus loin des centres-villes. Résultat de ces migrations « en cascade », les communes situées à plus de 10 kilomètres des pôles urbains ont globalement enregistré une amélioration de leur solde migratoire, la hausse étant la plus soutenue pour les communes entre 20 à 30 kilomètres du centre des pôles urbains (+ 95 personnes par an pour 10 000 habitants). Après une dynamique d'agrégation au cours des années 1980 et 1990, où se sont renforcés les liens entre les pôles urbains et leur immédiate périphérie, l'étalement urbain des dernières années traduit une dynamique de diffusion, où les ménages, en quête d'un logement à des prix abordables, habitent toujours plus loin des pôles urbains et de leur lieu de travail.

Ces départs se font majoritairement vers les communes polarisées, où ils contribuent à une accélération de la hausse des prix immobiliers. Conséquence de cette généralisation de la pression foncière, les ménages quittant les centres urbains directement pour les espaces à dominante rurale sont plus fréquents. Les gains nets de population des espaces à dominante

---

<sup>1</sup> SENCEBE Y., LEPICIER D., "Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale." in *EspacesTemps.net*, 10.05.2007, <<http://espacestemp.net/document2270.html>>

rurale avec les pôles urbains ont presque doublé depuis la période 1990-1999, passant de + 39 personnes à + 65 personnes pour 10 000 habitants.<sup>1</sup>

Par ailleurs, conséquence statistique de ce phénomène de desserrement urbain, l'EDU avait absorbé en 1999, près de la moitié des communes encore considérées sous faible influence urbaine lors du recensement précédent. Ainsi l'extension spatiale de l'espace périurbain sur cette période, provient pour une très large part du simple renforcement de l'influence urbaine, puisque 89 % des 4 500 communes concernées appartenaient antérieurement au rural sous faible influence urbaine. Cette attraction se répercute logiquement par ricochet sur le rural isolé dont près d'un tiers des communes qui le constituait en 1990 ont, en 1999, rejoint le rural sous faible influence urbaine<sup>2</sup>.

En effet, si, sur l'ensemble du territoire, l'essentiel des gains de population se situe dans les espaces sous influence urbaine, le long des grands axes de communication et sur les franges littorales, les dynamiques plus spécifiques aux espaces ruraux s'expriment d'abord dans les régions du Sud, de l'Ouest et du Centre les plus attractives. La part des communes de moins de 10 000 habitants dont la population décroît s'est sensiblement réduite depuis 1999 en passant de 38 % pour la période 1990-1999 (soit 32 % de la population totale de ces communes) à 27 % (24 % de la population). Mais c'est au sein de l'espace rural, dans les zones attractives les moins denses et de plus en plus loin des zones d'influence des villes, que l'accélération de la croissance démographique est la plus sensible (INSEE, 2006).

Cette attractivité intrinsèque du rural est également confirmée par les enquêtes sur les motivations des migrants (IFOP, Mairie-conseils) et le constat du regain démographique de territoires ruraux considérés comme isolés.

### **2.2.2.2 Evolutions des relations villes - campagnes**

Le regain démographique de l'espace à dominante rural a bien pour moteur principal la périurbanisation mais pas uniquement. En effet, l'attrait intrinsèque de la campagne, qui est perçue comme espace de liberté, est un changement en profondeur. Ce nouvel attrait se conjugue également à un rejet de la ville qui se traduit par une fuite vers une campagne perçue comme rassurante. La campagne est, pour certains, envisagée comme une alternative, où l'émergence d'une autre forme de société est possible. En conséquence, il est progressivement de plus en plus facile aujourd'hui d'envisager d'y déployer son projet de vie.

Comme l'illustre les travaux de Nicole Mathieu (2003)<sup>3</sup>, tant la définition du fait rural que les relations urbain/rural ont fortement évoluées depuis les années 1950.

L'idée de campagne des années 1950, en tant que milieu naturel façonné par l'agriculture, laisse place au terme d'"espace rural" dans les années 1960 uniquement associé à l'agriculture. La périurbanisation commence alors et les zones rurales évoluent différemment selon leur localisation géographique. La population non agricole croît dans l'espace rural tandis que l'exode agricole et rural se poursuit. L'extension du mode de vie urbain aux zones

<sup>1</sup> MOREL B., REDOR P., 2006. "Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes" in *INSEE Premières* n° 1058, INSEE, Paris, 4 p.

<sup>2</sup> SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET Ph. et al., 2002. Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique, Rapport au Commissariat Général au Plan, UMR INRA-ENESAD, 39 p.

<sup>3</sup> MATHIEU N., 2004. "Relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ?" in Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective, juin, GREP, Paris, p. 64 à 70.

rurales prend de l'ampleur (avènement de la télévision, amélioration des logements, etc.). Les années 1970 signent, quant à elles, le début de la crise urbaine tandis que la campagne revalorisée retrouve sa spécificité par rapport à l'urbain et au périurbain. Les néo-ruraux installés à cette époque recherchent tant à la fois un idéal de vie plus proche de la nature qu'ils rejettent le modèle de développement libéral.

Alors que l'exode rural massif se stabilise lors de la décennie 70 - 80, les années 1980 se caractérisent par le renversement des tendances démographiques et le début de ce que, Jean-Claude BONTRON<sup>1</sup> n'hésite pas à appeler "l'exode urbain". Avec l'industrialisation rurale, les problèmes environnementaux se manifestent plus fortement. L'idée de protection des milieux naturels apparaît ainsi.

Puis, avec les années 1990 et la montée en puissance de la notion de paysage (exacerbée par la menace de fermeture de certains paysages agraires, moins rentables et abandonnés par l'agriculture), l'idéologie dominante est celle de l'"utopie rustique" associant liberté, bonheur, rapports à la nature, équilibre, bien-être à l'idée de campagne. Cette vision est également alimentée par la nostalgie "du pays" des migrants des décennies passées, entretenant une vision de la campagne idéalisée. Par ailleurs, l'aggravation des problèmes d'environnement (pollutions des eaux, des sols, toxicité des phytosanitaires) met l'espace rural au centre des enjeux du moment. Le terme "ruralité" émerge ainsi en opposition à l'urbanité caractérisée par le phénomène d'agglomération et de métropolisation.

Si au départ les relations villes – campagnes était antagonistes, les années 1960 marquent l'"urbanisation des campagnes" caractérisée par une homogénéisation des modes de vie. Par la suite, l'espace rural devient un espace convoité face à un espace urbain en crise. Le phénomène de périurbanisation continuant, les disparités s'affirment très fortement au sein de l'espace rural des années 1980. Alors que certains territoires semblent vouer à une disparition lente et discrète, d'autres s'inscrivent dans une dynamique de "renaissance", également appelée contre-urbanisation. Ce processus de déconcentration de la population a été identifié plus précocement en Angleterre<sup>2</sup> et se traduit par une diminution de la proportion de la population vivant dans les espaces urbains.

Les années 1990, quant à elles, voient s'affronter deux thèses principales, deux courants de pensées antagonistes : l'un visant à "oser le désert" et donc laisser certains territoires se dépeupler complètement et la nature reprendre ses droits, sachant cependant, que la grande richesse environnementale des espaces ruraux tient au fait que la diversité des milieux ouverts et fermés est maintenue grâce aux agriculteurs ; l'autre, prônant le solidarisme territoriale entre les villes et les campagnes et cherchant à valoriser les complémentarités de ces espaces.

### **2.2.3 Les moteurs de l'attractivité**

#### **2.2.3.1 Un espace rural attractif**

L'attractivité d'un territoire peut se mesurer de multiple manière selon l'angle d'approche et l'objectif poursuivi. Etant ici question du redressement démographique de ces territoires, les

---

<sup>1</sup> Directeur du cabinet d'études SEGESA (France)

<sup>2</sup> GAILLAGUET F., 2005. *Dynamiques migratoires des espaces ruraux : analyse comparative au niveau européen*, CNASEA, 87p.

principaux indicateurs sont l'ampleur des flux migratoires internes qui lui sont destinés et le détail des entrées – sorties du territoire.

La définition des déterminants de l'attractivité d'un territoire reste une notion emprunte de subjectivité "tant l'attractivité est interprétée par chacun selon sa personnalité"<sup>1</sup>. Il est cependant possible d'identifier certains facteurs qui participent de l'attractivité d'un territoire<sup>2</sup> et notamment :

- les aménités naturelles (climat : héliotropisme, géographie (attire des littoraux), relief, ressources en eau, en matières premières, etc.) ;
- l'accessibilité (desserte par des infrastructures routières, autoroutières, aéroportuaires, ferrées, en quantité et en qualité) ; ainsi en 1999, alors que 52 % des communes du rural sous faible influence urbaine sont accessibles en moins de 30 minutes d'un pôle urbain, à l'inverse, 82,5 % des communes du rural isolé sont à plus de 30 minutes<sup>3</sup> ;
- la proximité d'un pôle urbain dynamique ; ainsi la moitié de la croissance de la population de l'EDR entre 1990 et 1999 se réalise dans les zones proches de 17 aires urbaines dynamiques<sup>4</sup> ;
- les activités culturelles et de loisirs, l'hospitalité des populations ;
- la qualité et la densité des services publics, des services liés à l'éducation et à l'enfance, des services de santé, des services de proximité marchands et non marchands ;
- l'activité économique ;
- la qualité du cadre de vie (l'environnement au sens large, le calme, la sécurité, les paysages, la vie sociale) ;
- la présence et l'accessibilité aux logements, au foncier en quantité et en qualité ;
- l'identité et le patrimoine (historique, social, architectural, naturel, culturel, etc.) : ce qui participe de la culture et de l'identité du territoire expliquant parfois ses modes de fonctionnement interne (réseaux), ce qui lui forge une image spécifique, "son supplément d'âme".

Toutefois, notons qu'"il n'y a pas de déterminisme territorial immuable"<sup>5</sup>. En effet, l'analyse des tendances migratoires en France montre que la très faible densité, l'éloignement, le caractère agricole des territoires ne sont plus des handicaps majeurs pour l'attractivité des territoires ruraux. Ainsi l'EDR apparaît comme un espace à l'attractivité croissante en terme migratoire, mais handicapé par une structure socio-démographique défavorable qui se traduit par un fort déficit naturel.

---

<sup>1</sup> MAMDY J-F., HAUSARD S., 2001. "De l'attractivité au territoire d'accueil : une démarche volontariste" in *Territoires ruraux et nouveaux venus*, Ed. ENITA, Collection Actes n°7, Clermont-Ferrand, p. 52 à 84.

<sup>2</sup> RURAL INOVA, Les politiques d'accueil de nouvelles populations, guide pratique.

<sup>3</sup> SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET Ph. et al., 2002. Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique, Rapport au Commissariat Général au Plan, UMR INRA-ENESAD, 39 p.

<sup>4</sup> BESSY-PIETRI P., HILAL M. et SCHMITT B., 2000. "Recensement de la population 1999. Évolutions contrastées du rural" in *Insee Première* n° 726, 4p.

<sup>5</sup> Jean-Claude BONTRON, directeur du Cabinet d'études SEGESA (France).

### 2.2.3.2 Quatre facteurs des comportements migratoires

En définitive, à partir de la littérature existante sur le sujet, quatre facteurs pouvant rendre compte de profils et de comportements migratoires des zones urbaines vers les zones rurales ont été synthétisés par Y. Sencébé et D. Lepicier :

- un effet de « cycle de vie », expliquant la migration résidentielle vers le périurbain de ménages d'actifs avec enfants recherchant l'accès à la propriété en maison individuelle ; D'après des analyses récentes, les logiques de localisation résidentielle varient fortement selon la position des individus dans le cycle de vie<sup>1</sup>. On peut donc penser qu'une partie des migrations vers le rural peut s'expliquer par la position dans un cycle de vie particulier ;
- un effet de « préservation » concernant les couches moyennes et populaires qui émigrent dans le périurbain autant par un processus de relégation dans les périphéries qu'au travers de stratégies résidentielles, sous contraintes, visant à échapper aux banlieues défavorisées et à accéder à des lieux permettant l'entre-soi<sup>2</sup>;
- un effet de « génération » concernant les migrations vers l'espace à dominante rurale des retraités du *baby-boom*<sup>3</sup>, avec des différenciations régionales, tenant à des facteurs historiques (région d'exode et de « retour au pays ») et à des éléments de cadre de vie (héliotropisme...) ;
- un effet de « néo-ruralité » correspondant aux migrations vers le rural isolé. Elles peuvent concerner des profils de type « entrepreneurs ruraux » recherchant un cadre de vie rurale et dont l'activité est peu contrainte par la localisation et des profils plus précarisés ou marginalisés, voyant le rural comme une forme de refuge<sup>4</sup>.

Les comportements migratoires varieraient donc selon les groupes sociaux auxquels le migrant appartient.

### 2.2.3.3 L'impact des cycles de vie

Ces migrations internes s'expliquent différemment selon les phases du cycle de vie des ménages.<sup>5</sup> En effet, les besoins des individus évoluant en fonction de leur position dans le cycle de vie, tel type d'espace sera plus adapté à tel type d'attentes.

Tout d'abord, les plus jeunes quittent, pour se former ou trouver un premier emploi, les espaces périurbains ou ruraux en direction des pôles urbains, dont le solde migratoire est ainsi positif pour la tranche d'âge des 15-29 ans, tout particulièrement pour l'Île de France (+ 58 personnes pour 10 000 habitants par an). Dans ce contexte, l'Île-de-France, qui rassemble 40 % des flux migratoires, demeure un pôle d'attraction pour les jeunes adultes

Puis le mouvement s'inverse pour les âges plus élevés, lorsque l'arrivée du premier ou du second enfant conduit à rechercher des logements plus spacieux : le gain migratoire est

---

<sup>1</sup> DETANG-DESSANDRE C., PIGUET V., 2003. *Les ruraux en 99 : qui sont-ils ? d'où viennent-ils ?*, INRA Sciences sociales, n°1-2.

<sup>2</sup> URBAIN J-D., 2002. *Paradis vert - Désirs de campagne et passions résidentielles*, Paris, Éd Payot.

<sup>3</sup> BESSY-PIETRI P., HILAL M. et SCHMITT B., 2000. "Recensement de la population 1999. Évolutions contrastées du rural" in *Insee Première* n° 726, 4p.

<sup>4</sup> AUCLAIR E. et al., 1998. "Le logement et l'insertion en milieu rural des exclus de la ville", in *Recherches sociales*, n°45, janvier-mars 1998.

<sup>5</sup> DEGORRE A, REDOR P, 2007. "Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006 : les départements du sud et du littoral atlantique gagnant au jeu des migrations internes" in *INSEE Première* n°1116, 4 p.

maximal pour les tranches d'âge 30-59 ans pour les communes polarisées (+ 221 personnes pour 10 000 habitants par an) comme pour les communes de l'espace à dominante rurale (+ 156). Il en est de même pour les 5-14 ans (+ 236 et + 158 personnes pour 10 000 habitants par an), corroborant donc la migration de jeunes couples avec enfants.

Enfin, en avançant dans le cycle de vie, les ménages deviennent moins mobiles. L'espace à dominante rurale bénéficie toutefois de l'arrivée de personnes âgées de plus de 60 ans. Celles-ci viennent en majorité des pôles urbains et recherchent un cadre de vie favorable pour leur retraite.

## **2.3 Typologie des territoires et attractivité**

La typologie des bassins de vie<sup>1</sup> des bourgs et des petites villes identifie le plus petit territoire au sein duquel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi ; on en compte 1745 sur le territoire métropolitain. L'unité des bassins de vie semble tout à fait appropriée à l'étude des politiques d'accueil, puisque c'est à cette échelle que se joue le choix de l'installation, soit la recherche de lieu de résidence et d'emploi en tenant compte des services proposés par un territoire structuré.

Malgré la différence de zonage, la comparaison entre la typologie de la SEGESA (statique) et celle des bassins de vie (dynamiques) montre des disparités de dynamiques démographiques au sein même du Massif Central qui apparaît pourtant homogène selon la première définition de la SEGESA. En effet, parmi ces territoires en déclin démographique confirmé (soit constaté à chaque recensement depuis 1962), deux types d'espace se distinguent (Cf. Carte ci-après) :

- Les bassins de vie en décroissance, où le solde naturel est négatif mais le solde migratoire est quant à lui positif.

Dans le premier cas, bien qu'en déclin démographique en raison d'un excès de décès sur les naissances, ces territoires redeviennent largement attractifs puisque l'on y constate davantage d'entrants que de sortants ; ce qui permet de limiter l'érosion démographique de ces territoires et d'influer favorablement sur les projections démographiques.

- Les bassins de vie en décroissance, où chacun des soldes naturels et migratoires sont négatifs.

A l'inverse, pour ce deuxième cas, la perte migratoire accentue le déclin démographique ; les perspectives semblent ainsi très fragiles pour ces territoires, même si le regain d'attractivité les touche également, en exerçant un frein sur le déclin migratoire. Par ailleurs, notons que cette typologie peut masquer une relative attractivité de même qu'une disparité forte entre communes d'un même bassin de vie.

*Notons par ailleurs que les territoires ruraux en croissance démographique entre 1990 et 1999 ne seront pas considérés dans cette étude, bien que ceux-ci doivent parfois mettre en œuvre des politiques d'accueil, pour favoriser l'insertion et accompagner les nouveaux arrivants (Dordogne, Périgord, Littoral atlantique). Ils doivent faire face à des problématiques bien spécifiques (urbanisation anarchique, etc.) qui mériteraient leur propre étude.*

---

<sup>1</sup> DATAR, 2003. *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, INSEE/DATAR/SCEES/IFEN, Paris, 111p.

*De même, les territoires en déclin par déficit migratoire mais non naturel se situent principalement dans l'Est et le Nord de la France et sont des territoires en crise industrielle. Ils représentent des secteurs forts d'immigration interne mais sont affectés par une problématique spécifique, c'est pourquoi ils ne sont pas traités dans cette étude.*

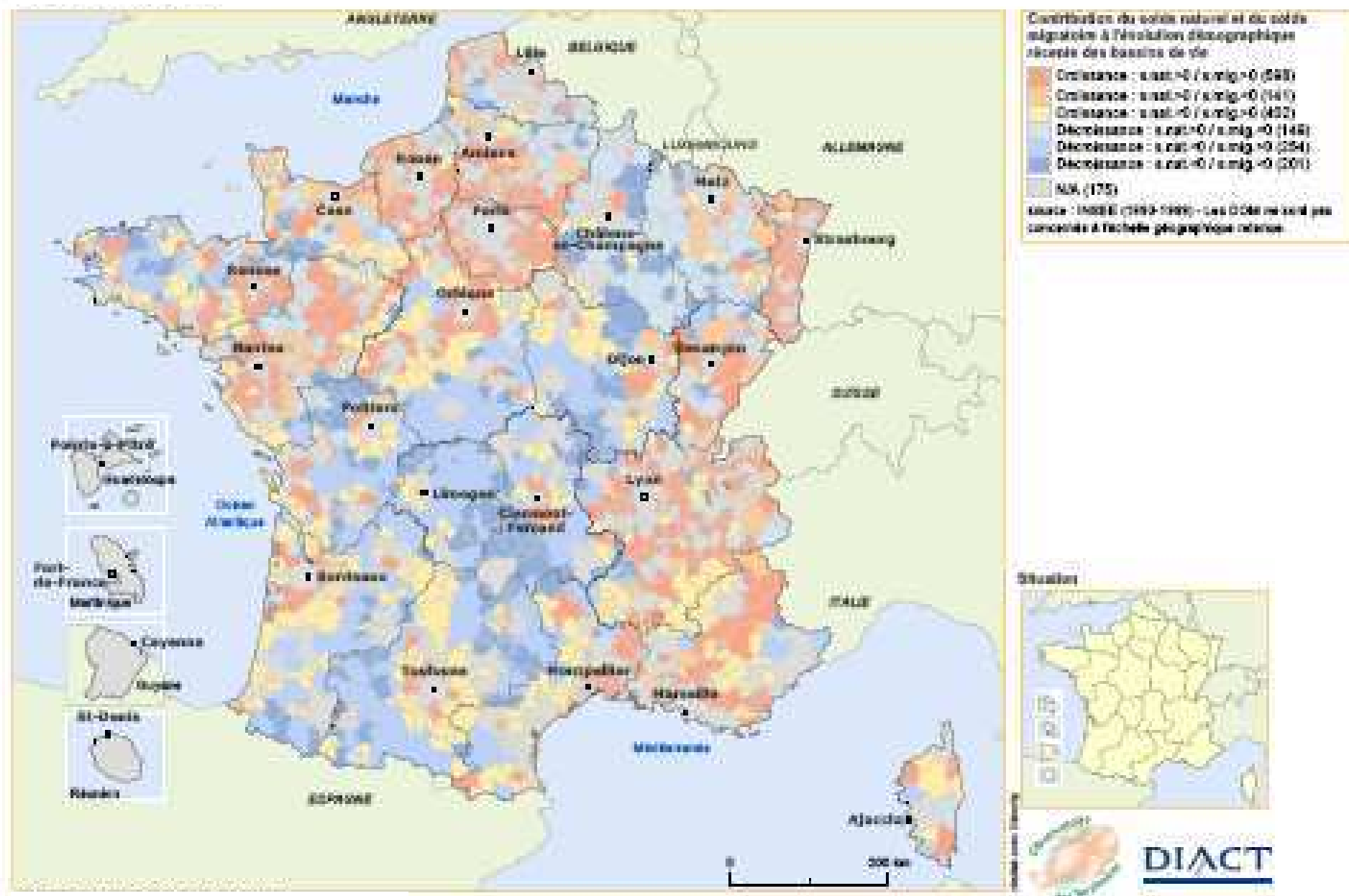
**Tableau n° 3 : Contribution du solde naturel (SN) et du solde migratoire (SM) à la dynamique démographique 1990-1999.**

	BV		Population 1999		Variation 1990-1999			Taux de variation annuel 1990-1999		
	Nbre	%	Nombre	%		SN	SM		SN	SM
Accroissement par excédent naturel et migratoire	598	34	7 932 195	37	+ 663 957	+ 225 766	+ 438 191	+ 0.97	+ 0.33	+ 0.64
Accroissement par excédent naturel	141	8	2 321 816	11	+ 49 884	+ 87 192	- 37 308	+ 0.24	+ 0.42	- 0.18
Accroissement par excédent migratoire	402	23	4 083 822	19	+ 204 019	- 84 861	+ 288 880	+ 0.57	- 0.24	+ 0.81
Déclin par déficit naturel et migratoire	201	12	2 094 188	10	- 106 066	- 55 584	- 50 482	- 0.55	- 0.29	- 0.26
Déclin par déficit naturel	254	15	2 436 083	11	- 64 414	- 119 171	+ 54 757	- 0.29	- 0.54	+ 0.25
Déclin par déficit migratoire	149	9	2 351 486	11	- 56 114	+ 46 218	- 102 332	- 0.26	+ 0.22	- 0.48
Référentiel rural restreint	1 745	100	21 219 590	100	+ 691 266	+ 99 560	+ 591 706	+ 0.37	+ 0.05	+ 0.32

*Source : Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie (INSEE, INRA, 2003)*

Le tableau ci-dessus illustre la diversité des situations démographiques des territoires ruraux.

Carte n° 3 : Dynamique démographique des bassins de vie selon l'évolution des soldes naturels et migratoires, en 1999



## 2.4 Typologie des migrants

Aucune typologie ne permet d'obtenir un aperçu d'ensemble des populations migrant en faveur des espaces ruraux. Malgré de nombreux essais, les typologies demeurent imprécises même si des tendances se dégagent et que la compréhension générale des motivations s'est nettement améliorée.

### 2.4.1 A l'échelle nationale

L'origine sociale des migrants est très variée. Cependant, les personnes en activité dominent nettement (créateurs d'entreprise, repreneurs ou dans les villes proches) pour plus de 60 % des cas tandis que les retraités en hausse depuis 1999 constituent 22% des migrants, en raison de l'arrivée à la retraite progressive de la génération du baby-boom. La majorité des migrants sont d'origine urbaine (64%) et pour la moitié d'entre eux proviennent du même département. Il s'agit principalement de couples (près de 80 %) majoritairement avec enfants de moins de 11 ans. Ces migrations répondent donc majoritairement à des projets tant professionnels que personnels mais surtout à un nouveau choix de vie.

Catégories de migrants	1999	2004	Var.
Population "active" <sup>1</sup>	64,6 %	61,1 %	↘
Retraités	16,7 %	20,9 %	↗
Population "fragilisée" <sup>2</sup>	14,1 %	12,8 %	↘
"autre situation" <sup>3</sup>	4,6 %	5,2 %	↗
TOTAL	100 %	100 %	

Source : enquête Mairie-conseils 2004.

1. regroupe les personnes exerçant une activité en ville, les créateurs d'activités nouvelles, les repreneurs d'activités diverses, les personnes travaillant à distance, les nouveaux agriculteurs.

2. rassemble les personnes en difficulté en provenance d'une ville, les personnes n'exerçant pas d'emploi, les salariés saisonniers se sédentarisant, les jeunes ou adultes en situation d'errance, les gens du voyage en voie de sédentarisation.

3. Ce groupe correspond en 1999 aux migrants étrangers et en 2004 essentiellement aux migrants d'Europe du Nord et aux personnes occupant un emploi salarié en milieu rural.

Tableau n° 4 : Caractéristiques des populations arrivantes

Il est à noter également une forte progression des migrations spontanées en provenance d'autres pays d'Union européenne. Les Européens du Nord s'installent ainsi particulièrement dans les communes de moins de 2000 habitants tandis que les Européens du Sud se regroupent davantage en ville. Ces européens ont un faible impact sur la propriété foncière puisqu'ils détiennent seulement 0,3 % de la SAU. Par contre, ils acquièrent de nombreuses maisons de campagne puisqu'ils possèdent 15% des résidences secondaires et contribuent donc à la hausse des prix de l'immobilier. Ce phénomène concerne principalement les Britanniques qui conservent par ailleurs une certaine mobilité (achat-revente).

### 2.4.2 A l'échelle du Massif central

Suite à une enquête menée sur sept territoires du Massif Central représentant la ruralité du massif dans sa diversité, différents profils ressortent de cette étude<sup>1</sup>, à savoir :

- **des jeunes couples ruraux**, migrants de proximité, attirés par un emploi salarié et séduits par les opportunités de construction résidentielle à prix modique ;

<sup>1</sup> MAMDY J-F., 2004. "De nouvelles recherches pour de nouveaux ruraux" in *Pour*, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective, juin, GREP, Paris, p. 84 à 90.

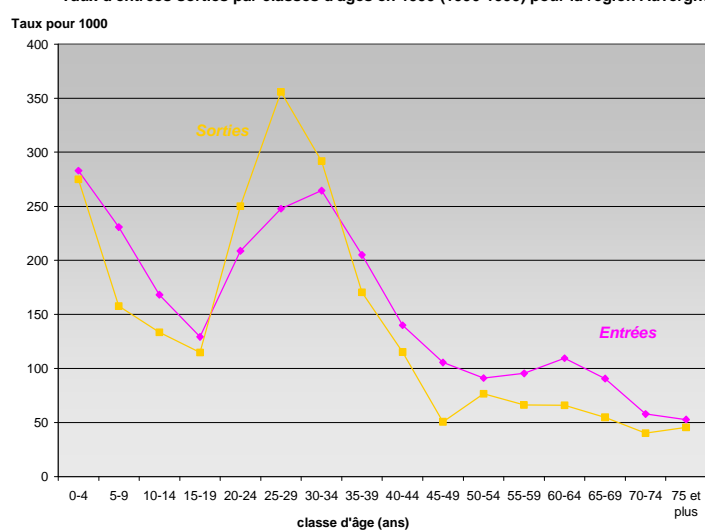
- **des couples d'âge mûr**, continuant à travailler en ville et pratiquant des navettes quotidiennes de plusieurs dizaines de kilomètres. Leur choix est motivé par le cadre de vie rurale et ses aménités, ainsi que l'achat d'une résidence confortable ;
- **des retraités**, dont une part significative dans le Massif central provient de la région parisienne. Leur motivation principale est le retour au pays et l'attachement familial. Ils aspirent aussi au calme et à la sécurité ;
- **des créateurs ou repreneurs d'entreprises**. Ils sont présents dans tous les territoires, viennent éventuellement de loin et en couple. Ils sont encore jeunes et d'un bon niveau de formation ;
- **des personnes atypiques** : populations "nomades" en situation précaire, artistes ou cadres supérieurs télétravailleurs. Une partie de ces personnes est de nationalité étrangère ; il s'agit souvent de créateurs d'entreprises innovantes.

Cette étude confirmait en outre la grande diversité des catégories socioprofessionnelles observées. Ces nouvelles populations contribuent donc au renouvellement et à la diversification de la population locale.

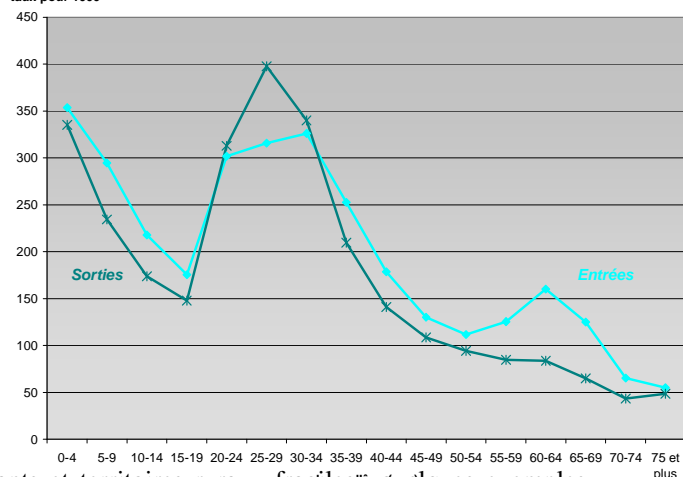
Cependant, notons que chaque territoire attire ainsi des populations particulières en fonction de son positionnement dans l'espace régionale, de ses caractéristiques géographiques et historiques (ressources génériques), mais aussi du fait de l'activité qu'il déploie pour s'ouvrir vers l'extérieur et construire une offre d'activités et de services attractive (ressources spécifiques)<sup>1</sup>.

Les dynamiques migratoires des régions Auvergne et Limousin sont assez similaires. Cependant, le Limousin semble bénéficier d'une attractivité plus forte concernant les retraités qui arrivent nettement plus massivement qu'ils ne repartent des territoires. Ici aussi l'effet cycle de vie est observable par l'importance des mouvements migratoires pour les 19-29 ans. En effet, aux mouvements de départs s'associe un mouvement d'arrivée lié à l'attractivité des pôles d'emploi et d'études de Clermont-Ferrand et Limoges.

Taux d'entrées-sorties par classes d'âges en 1999 (1990-1999) pour la région Auvergne



Taux des entrées-sorties par classes d'âges en 1999 (1990-1999) pour la région Limousin



<sup>1</sup> MAMDY J-F., ROUSSEL V., 2001. "Nouveaux arrivants et territoires ruraux fragiles : quelques exemples dans le Massif Central" in *Espace, Populations et Sociétés*, p.109 à 122.

## 2.5 Problèmes d'intégration

Bernard FARINELLI<sup>1</sup> distingue trois champs classiques de l'intégration, à savoir l'interdépendance des êtres, l'union au territoire et l'incorporation à une collectivité.

Les outils d'intégration sont connus : traditionnellement, il s'agit de l'école, tant pour les parents qui se rencontrent que pour les enfants qui se côtoient, ou encore de la religion. Le processus d'intégration fait parti des temps longs puisqu'il faut dans les conditions ci-dessus le temps d'une génération (soit 20 ans). Toutefois, le comportement propre au nouveau venu, l'implication dans une association locale, la participation aux fêtes de village sont des facilitateurs voire des accélérateurs d'intégration.

Malgré cela, le problème de l'intégration des nouveaux arrivants semble récurrent, ce que confirme les différentes études d'IPSOS et du service Mairie-conseils. Ainsi, les principaux facteurs d'échec à l'installation identifiés ont pour origine des incompréhensions mutuelles, dues notamment à des représentations différentes de la ruralité (parfois idéalisée). Ces incompréhensions peuvent générer de nouveaux conflits d'usage, notamment avec les agriculteurs, et induire des problèmes de voisinage inédits en milieu rural.

Les principaux problèmes d'intégrations constatés, pouvant conduire à l'échec de l'installation en zone rurale, sont tout d'abord un décalage individuel entre la campagne telle qu'elle a été rêvée voire idéalisée et la réalité des lieux. Le développement récent de concept telle la patrimonialisation de la nature et de la campagne, la protection des paysages (démarche conservatoire) ainsi que la valorisation touristique des territoires ruraux, entraînent un regain d'intérêt pour la campagne. Force est de constater que la mise en désir des lieux, par un marketing savamment entretenu par les médias et notamment la télévision, nourrie cette image idyllique de la campagne, dont on montre les traditions, les savoir-faire et la douceur d'y vivre jusqu'au journal de 13 H, et ceci fréquemment en opposition à des images de violences urbaines.

D'autres facteurs entre en ligne de compte et notamment, la mentalité des habitants d'un territoire, parfois lié à un contexte historique et économique difficile à cerner tandis que la proximité quelque fois proche du voyeurisme entre voisin peut être lourde à supporter. De même, la solidarité effective n'est parfois pas celle attendue, le nouvel arrivant pouvant être accueilli avec une certaine indifférence par les populations locales.

Dans cette idée, la problématique du sentiment de "double échec" peut influencer sur l'hospitalité des populations. En effet, l'arrivée de nouvelles populations est parfois considérée comme un échec par les anciens qui ont envoyés la jeune génération à l'extérieur, le plus souvent en ville mais le chômage et la crise ne sont pas un contexte favorable aux réussites sociales. Or le fait de voir une jeune génération venue d'ailleurs envisager et construire son avenir sur ces territoires et réussir, peut laisser un sentiment de double échec aux populations restées sur place.

Par ailleurs, les conflits d'usage (entre les usages agricoles et résidentiels principalement) et d'appropriation (notamment en terme de paysage) peuvent être également source d'envenimement.

---

<sup>1</sup> FARINELLI B., 2004. "Intégration : un parcours d'obstacles ?" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 171 à 176.

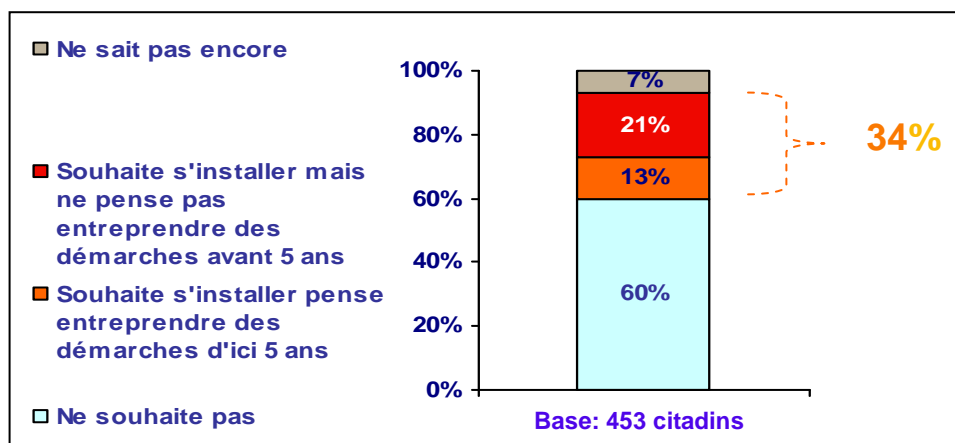
Ainsi, avec cette problématique de l'intégration se joue l'invention d'une nouvelle culture partagée, qui n'est plus la culture rurale centrée sur l'agriculture mais une nouvelle forme de ruralité, que renforce le brassage des populations générées par les migrations et entérine la nouvelle diversité des territoires ruraux.

## 2.6 Vaste potentiel migratoire

Entre 2002 et 2003, Ipsos a interrogé des maires de communes rurales, leurs concitoyens, et les néo-ruraux eux-mêmes, afin de recueillir leur perception d'un phénomène qui tend à s'amplifier. Véritable choix de vie voire attitude militante, le nombre de citoyens ayant déjà franchi le pas est estimé à deux millions tandis que deux millions et demi de personnes affirment vouloir engager une telle démarche dans les cinq ans à venir, ce que démontre l'enquête suivante IPSOS « Les français et l'installation durable à la campagne » réalisée en mars 2005. Avec pour objectif de mieux cerner les potentialités de mouvement migratoire à l'intérieur de la France en faveur de la campagne, cette enquête concerne potentiellement 20,8 millions de français ayant une résidence principale au sein d'une ville de plus de 100 000 habitants.

Les résultats obtenus confirment un réel mouvement de fond en faveur des campagnes puisque 34 % des personnes interrogées envisagent une installation durable à la campagne. 13% des citoyens affirment vouloir entamer des démarches en ce sens d'ici à 5 ans, soit 2,7 millions de personnes, dont la moitié connaît déjà la région d'installation souhaitée. 2 types de profils ont été identifiés selon l'objectif principal de leur migration. Ainsi 19 % souhaiterait passer tout ou partie de leur retraite à la campagne tandis que 12 % d'entre eux envisageraient de s'installer pour poursuivre leur vie professionnelle.

**Graphique n° 3 : Potentiel de citoyens de ville de plus de 100 000 habitants souhaitant s'installer à la campagne.**



Source : enquête IPSOS 2005

Selon cette même enquête, les principales attentes des migrants concernent :

- la présence de services et d'une offre de loisirs ;
- les possibilités de logement et d'emploi.

Les avantages des migrations pour les communes rurales sont clairement identifiés par ces migrants en devenir, qui comprennent bien l'enjeu lié :

- au maintien des commerces de proximité ;
- à la contribution au dynamisme des communes et des associations.

Les 3 principaux enjeux identifiés par cette enquête récente sont : l'intégration des nouveaux arrivants, la qualité et la diversité des services et des structures, l'information et l'accompagnement des migrants. Cette carte à jouer pour les territoires ruraux faiblement attractifs laisse transparaître le risque d'une mise en concurrence des territoires et d'une marchandisation de l'accueil, les territoires rebondissant d'offres alléchantes pour attirer le nouvel habitant.

### *Conclusion*

Les espaces ruraux sont source d'intérêt "parce qu'il pointe les limites des théories dominantes, notamment dans le champ des sciences économiques, qui mettent en avant les avantages de l'agglomération (comme processus et comme forme spatiale) et justifient donc une tendance à la métropolisation que l'on pourrait croire constante et généralisée. Or ces espaces ruraux font preuve d'une extrême diversité dans leurs dynamiques démographiques et économiques."<sup>1</sup>

Le terme d'espace rural fait référence à un espace hétérogène en terme de structures et de dynamiques. En effet, les évolutions récentes de l'espace rural résultant du jeu à double sens des migrations ont modifié en profondeur la réalité des territoires ruraux, qui loin de n'être plus que cet espace ramené à l'agriculture, présente aujourd'hui une grande hétérogénéité. Le phénomène de l'étalement urbain contribue fortement du regain d'intérêt envers ces territoires. De plus, et comme l'atteste les dynamiques migratoires des territoires ruraux isolés, nous assistons en parallèle à une mise en désir de la campagne en tant que telle.

Si l'attractivité de l'espace à dominante rural depuis 1975 ne cesse de s'étendre, la structure démographique des espaces ruraux les plus isolés demeure encore plus que fragile. Le renouvellement de la population par apport migratoire n'est pas effectif partout ou reste fragile, laissant présager un avenir incertain pour ces territoires.

D'un autre côté, les enquêtes menées sur les pôles urbains, permettent d'identifier un potentiel migratoire orientable, progressivement perçu comme une opportunité à saisir par les territoires. Ainsi, la mise en œuvre de politiques publiques vise à juguler ces déséquilibres en facilitant la migration pour ceux qui souhaiteraient quitter la ville (trop plein) pour se diriger vers le trop vide.

L'enjeu du développement durable des territoires ruraux les plus fragiles, caractérisés par leur faible densité, fait apparaître de nouveaux besoins pour lesquels il faut inventer de nouvelles réponses. Les collectivités territoriales ont ainsi sans aucun doute un rôle à jouer dans l'accueil de nouvelles populations. L'enjeu de l'accueil est ainsi reconnu à de nombreuses échelles territoriales.

Face à ce constat, décortiquons la manière dont les territoires inventent et mettent en œuvre des politiques visant à l'accueil de nouvelles populations et analysons les implications locales de telles politiques.

---

<sup>1</sup> MOQUAY P., 2002. "Eléments d'un débat sur les politiques d'accueil dans les territoires ruraux" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 13 à 20.

## II. DES POLITIQUES D'ACCUEIL EN REPONSE AUX PROBLEMES

Pour répondre à l'enjeu crucial posé par la faible densité de ces territoires et face aux mouvements migratoires favorables aux campagnes et observés en croissance sur l'ensemble du territoire nationale, certaines collectivités territoriales se positionnent depuis plus ou moins longue date en faveur de l'accueil de nouvelles populations<sup>1</sup>. Elles développent ainsi de nouveaux outils, de nouvelles approches, expérimentent des programmes d'actions pour répondre à ce nouvel enjeu qui se joue sur ces territoires, à savoir le maintien et le renouvellement, par l'accueil, de la population locale dans un objectif de développement durable.

Cependant, avant d'être le fait des collectivités locales, la politique d'accueil a d'abord été celui de l'Etat, à l'époque où les collectivités disposaient encore de pouvoirs limités. Ainsi au cours des "30 Glorieuses", avant la décentralisation et la réforme de la planification, l'Etat, dans un objectif d'aménagement du territoire et de péréquation, a mené des politiques très volontaristes en terme d'accueil dans les territoires en difficulté : tel était le cas, en matière agricole, des politiques des migrations rurales des années 1950-1960, visant à répartir de manière homogène les exploitations agricoles sur le territoire national et des sociétés d'aménagements fonciers (SAR) à partir de 1956, permettant l'exploitation intensive de nouvelles terres.

De même, des politiques ciblées visant à lutter contre le caractère difficile de certains territoires ruraux se sont concrétisées à travers la politique de "rénovation rurale" et la politique de la montagne à partir des années 1970. Enfin, dans une vision plus large de développement territorialisé, les Plans d'aménagement ruraux ont été instaurés au cours des années 1970. Les pays d'accueil, apparus dès 1976, avaient pour leur part comme objet la valorisation des potentialités touristiques de ces territoires ruraux, en vue de diversifier les économies locales.

Ces politiques ont souvent préfiguré celles qui émergeront ensuite sur l'initiative des régions et des départements. Avec la décentralisation et l'émergence de nouveaux acteurs, "l'Etat Gaullien" devient "Etat partenaire", laissant les collectivités s'approprier cette double problématique de l'accueil de nouvelles populations et du développement rural. Ces politiques sont expérimentées à de nombreuses échelles. Analysons la matérialité de ces politiques et pénétrons au cœur des préoccupations actuelles en matière d'accueil.

---

<sup>1</sup> DAUBARD J-P, 2002. "Quelques repères sur les politiques de l'Etat, des régions et des départements en matière d'accueil" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 21 à 26.

# 1. Caractéristiques et diversité des politiques d'accueil

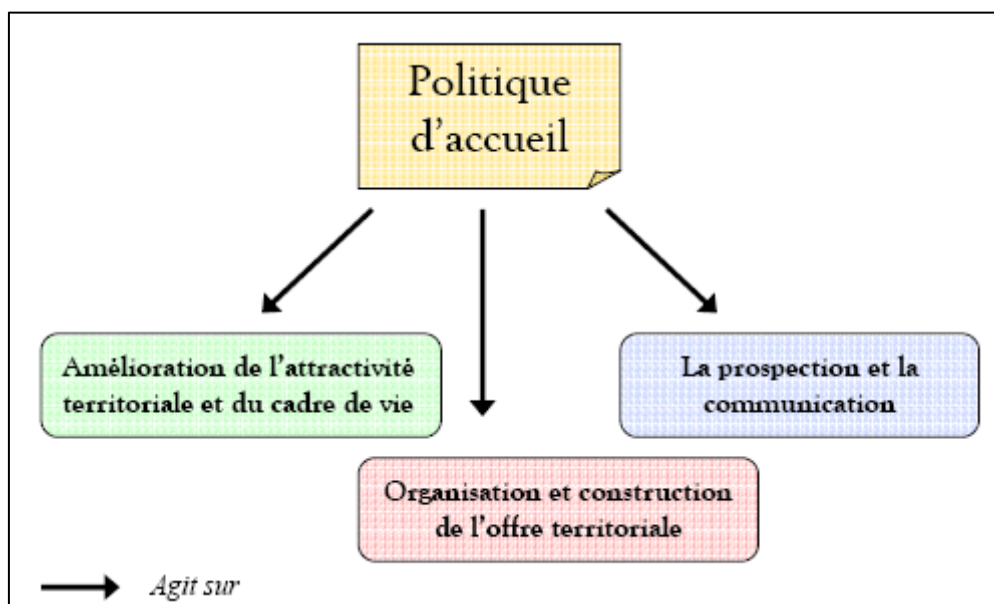
## 1.1 Définir les politiques d'accueil

### 1.1.1 Une définition tout juste arrêtée

La définition retenue ici en matière de politique d'accueil est celle proposée par le Collectif Ville Campagne (2004)<sup>1</sup>, association réseau créé en 1997 qui fédère de nombreux organismes de l'accueil, lui conférant ainsi une certaine légitimité. Ainsi une politique d'accueil désigne l'ensemble des actions conduites par des structures territorialisées qui visent à favoriser l'arrivée et l'intégration de nouvelles populations. Elle est utilisée pour évoquer des actions structurées, objectivées, dotées de moyens spécifiques, évaluées et légitimées par les élus.

**Schéma n° 2 : Modalités d'intervention d'une politique d'accueil.**

Source : Collectif Ville Campagne, réalisation personnelle



Comme l'illustre le schéma ci-contre, l'élaboration d'une politique d'accueil doit agir sur trois domaines principaux que sont :

- l'amélioration de l'attractivité territoriale et du cadre de vie ;
- l'organisation et la construction de l'offre territoriale ;
- la prospection et la communication.

Il est à noter le glissement sémantique qui s'opère autour du terme d'« Accueil » qui, ici, n'est pas entendu uniquement dans sa fonction « passive » (l'art et la manière de recevoir) mais sous-entend également des fonctions « offensives » ou « actives » : celle d'attirer (prospection / communication) et celle de fixer (intégration).

De même, le réseau européen Rural-Innova des acteurs de l'accueil, rappelle les principaux objectifs et principes généraux de l'accueil de nouvelles populations<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> COLLECTIF VILLE CAMPAGNE, 2003. Bilan des actions en faveur de l'accueil de nouveaux actifs en milieu rural, 73 p.

<sup>2</sup> RURAL INNOVA, Les politiques d'accueil de nouvelles populations, guide pratique.

En effet, la grande hétérogénéité des territoires (structurelle, conjoncturelle, culturelle...) plaide pour une approche différenciée et contextuelle. Dès lors, toute politique d'accueil doit s'attacher à agir sur ces facteurs d'attractivité afin de construire l'offre globale du territoire qui sera ainsi composée de :

- l'offre d'activités économiques ;
- l'offre d'espace ;
- l'offre de services ;
- l'offre d'activité culturelle et de loisirs ;
- l'offre d'accompagnement et d'intégration des candidats à l'installation.

Cette approche peut se résumer en trois grands piliers sur lesquels doit agir et s'appuyer la politique d'accueil, à savoir les conditions :

- **d'activité** (économie) ;
- **de réceptivité** (habitat, foncier) ;
- **d'habitabilité** (services, vie sociale et culturelle) du territoire.

Toutefois les politiques d'accueil s'appuient largement sur les outils des politiques sectorielles de l'habitat, de l'économie, des services. Cependant la spécificité d'une politique d'accueil provient du fait qu'elle vise le recensement et la qualification de son offre territoriale voire la prospection et la construction de nouvelles offres, la communication autour de ces offres en direction d'un public cible, l'accompagnement des migrants ou des porteurs de projets. Elle s'appuie sur une organisation territoriale et nécessite des moyens tant financiers qu'humains.

### 1.1.2 Différentes logiques de l'accueil

Trois niveaux d'intervention<sup>1</sup> des collectivités territoriales sont identifiables compte tenu des étapes du processus de migration, qui peuvent être résumées comme suit :

- **avant la décision de migrer** : ensemble des démarches proactives d'attraction de migrants directement ou via les entreprises ;
- **consécutif à la décision de migrer** : ensemble des démarches visant à l'accompagnement des migrations et l'intégration des migrants ;
- **évitant la migration** : ensemble des mesures préventives cherchant à renforcer le maintien des personnes sur place.

La diversité des actions mises en œuvre par les territoires au non de l'accueil n'apparaît pas sous le vocable "politiques d'accueil". En effet, différentes logiques s'expriment et notamment une :

- **logique d'attractivité** quelle soit d'ailleurs à finalité interne (maintien des populations et principalement des jeunes) ou externe (création et réorientation des flux par amélioration des conditions de vie) impliquant la mise en œuvre d'une stratégie d'attractivité ;
- **logique d'accompagnement** (visant à faciliter l'installation et améliorer les chances de réussite de chaque projet) impliquant une stratégie d'accompagnement.

---

<sup>1</sup> MOQUAY P., ROUSSEL V., 2002. " Conclusion : politiques d'accueil et développement local" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 87 à 95.

Ces deux logiques semblent se distinguer au sein des territoires et trouver leur optimum d'efficacité à différentes échelles de territoire. L'absence de logique d'attractivité clairement identifiée au sein des Communautés de communes semble un frein à leur développement.

Ainsi la stratégie d'accompagnement (impliquant l'identification, la qualification, la communication autour d'une offre territorialisée et l'accompagnement personnalisé des porteurs de projet) semble de plus en plus s'installer à l'échelle des pays ou des Parcs Naturels Régionaux lorsque la taille s'y prête (cas du PNR Livradois Forez). En effet, il est intéressant de constater que cette échelle, la plus proche des bassins d'emplois définis par l'INSEE, s'affirme progressivement en tant qu'échelle de pertinence pour la communication d'une offre qualifiée, permettant entre autre de présenter une offre suffisamment diversifiée et ainsi augmenter les chances de satisfactions des porteurs de projets, tout en jouant sur la complémentarité des territoires qui en font partie.

Pour autant, parler de politiques d'accueil reste légitime, précisément parce que cette large palette d'interventions peut être référée à une finalité générale, celle d'assurer ou de conforter le renouvellement des populations présentes sur le territoire.

### 1.1.3 Une politique publique et territoriale

Une politique publique fait référence à un "programme d'actions propre à une ou plusieurs autorités publiques" mais c'est également une construction sociale dans le sens où elle s'inscrit dans un moment et un rapport de forces particuliers, reposant sur une théorie de changement social, faisant état de la situation actuelle et des améliorations à y apporter.

La notion de territoire, polysémique, reste soumise à de nombreuses définitions. Considérée comme l'"agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu ou ce collectif sur sa propre identité"<sup>1</sup>, le territoire s'affirme comme espace ressource organisé. Selon le dictionnaire critique de géographie, la notion de territoire serait "à la fois juridique, sociale et culturelle, et même affective." Plusieurs points sont d'ailleurs à souligner : "Le territoire implique toujours une appropriation de l'espace [...] ; le territoire ne se réduit pas à une entité juridique ; il ne peut pas non plus être assimilé à une série d'espaces vécus, sans existence politique ou administrative reconnue » (BRUNET, FERRAS et THERY, 2001).

Les politiques d'accueil sont ainsi des politiques territorialisées, c'est-à-dire des politiques publiques poursuivant un objectif général référé au territoire de mise en œuvre et définies spécifiquement en tenant compte des caractéristiques propres à ce territoire. Il peut s'agir de politiques élaborées localement par les acteurs oeuvrant sur le territoire (politiques territoriales au sens propre), ou encore de politiques élaborées et impulsées par un niveau supérieur de gouvernement, mais intégrant les caractéristiques spécifiques des espaces visés<sup>2</sup>.

La transversalité de la problématique de l'accueil, qu'elle soit considérée à travers une stratégie d'attractivité ou d'accompagnement, se comprend par l'impact des politiques

---

<sup>1</sup> LUSSAULT M., LEVY J., 2003. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p.910.

<sup>2</sup> MOQUAY P., 2002. "Eléments d'un débat sur les politiques d'accueil dans les territoires ruraux" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 13 à 20.

sectorielles sur l'attractivité d'un territoire. Il en va ainsi des politiques sanitaires et sociales, concernant le maintien des services publics, de santé notamment. Cet enjeu important pour le maintien de la population rurale est clairement identifié par les acteurs locaux qui ont obtenus un moratoire sur les services publics entre 1993 et 1998, visant à suspendre la fermeture des services publics sur l'espace rural. Compte tenu de leur influence potentielle sur l'attractivité du territoire, une politique d'accueil se doit d'intégrer ces préoccupations sectorielles dans son programme d'actions.

## **1.2 Accueil : concept et priorités**

### **1.2.1 Réinterprétation du développement local et rural**

Les politiques de développement rural orientées vers le rééquilibrage territorial et la lutte contre les disparités interrégionales ont longtemps visé l'activité agricole dominante. Aujourd'hui, ces politiques visent autant l'amélioration de la qualité de vie que l'équité territoriale, notamment en terme de services. L'Union européenne joue un rôle important en la matière, notamment via l'expérience du programme LEADER+ et les actions menées dans le cadre du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. Notons que certaines actions de développement rural sont des actions de développement local en zone rurale.

Le développement local, quant à lui, est une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'un territoire autour d'un projet global intégrant les aspects économiques, sociaux et culturels du développement en vue de créer les conditions d'une dynamique durable. Le développement local s'inscrit dans un processus endogène reposant sur des initiatives locales portées par une dynamique interne de valorisation des ressources humaines et matérielles et s'articulant avec des apports exogènes incluant un ensemble de procédures, de contributions financières, de transferts de capitaux, de technologies, d'expériences et de savoir-faire<sup>1</sup>.

Le reproche du localisme excessif des principes du développement local a conduit à mettre en exergue la nécessité de l'échange, de l'ouverture à d'autres expériences, tandis que la comparaison était prônée comme facteur de remise en cause et d'innovation. Dans ces conditions, l'accueil peut-il être perçu comme un moyen de remise en cause des fonctionnements locaux et d'impulsion de dynamiques nouvelles ?

Les politiques d'accueil recoupent les préoccupations de développement local, qui forme l'arrière-plan conceptuel et normatif de l'intervention locale, le nouveau référentiel général des politiques des collectivités<sup>2</sup>. En effet, si l'accueil peut être considérée comme l'un des signes du succès d'une politique de développement local, il peut également poser des problèmes à la communauté locale. L'accueil doit donc être compris comme l'une des composantes d'un projet de développement local. Si les politiques d'accueil ne renouvellent pas fondamentalement le champ du développement local, elles contribuent davantage à en diversifier les modalités par des approches expérimentales et/ou innovantes.

---

<sup>1</sup> Cf. dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local, la maison du dictionnaire, ATEA – CRIDEL, 1997

<sup>2</sup> MOQUAY P., ROUSSEL V., 2002. " Conclusion : politiques d'accueil et développement local" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 87 à 95.

En parallèle, et particulièrement dans les territoires de faible densité, l'idée s'est imposée progressivement que l'arrivée de nouvelles populations pouvait être un levier de développement et de relance du territoire. L'accueil est donc pour certains territoires en soi la stratégie majeure de développement comme l'illustrent les communautés de communes de la Vallée de l'Ance et Sancy Artense. En effet, sur ces deux territoires de faible densité, l'accueil joue un rôle structurant au sein du projet de territoire.

En définitive, les politiques d'accueil sont un révélateur des stratégies de développement local que les acteurs locaux ont en tête. Elles interrogent le type de territoire que les acteurs veulent promouvoir, le territoire qu'ils veulent construire et dans lequel ils souhaitent vivre.

### **1.2.2 Une priorité territorialisée**

#### **1.2.2.1 Reconnue en Europe**

Le 3<sup>ème</sup> rapport sur la cohésion économique et sociale a confirmé que d'importants retards et disparités de développement persistaient entre et dans les régions de l'Union européenne. Les territoires ruraux comptent parmi les plus menacés, notamment en raison de la faible densité démographique et d'une économie agricole en déclin depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. La 2<sup>ème</sup> conférence européenne sur le développement rural (Salzburg, Autriche, 2003) réaffirmait le rôle essentiel des zones rurales et redoutait certaines évolutions, à savoir :

- la difficulté d'accès aux services publics ;
- la pénurie d'emplois autres qu'agricoles ;
- de la pyramide des âges qui freine le potentiel de développement.

Cette conférence réaffirmait l'objectif principal de la politique de développement rural européenne, à savoir promouvoir un progrès économique et social équilibré et durable et renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale. Ainsi et face au déclin du solde naturel d'une majorité de ces espaces associé à un taux d'exode élevé des jeunes ruraux, l'immigration semble, même à l'échelle européenne, la seule solution au maintien des populations.

#### **1.2.2.2 Intégrée à l'échelle nationale**

L'accueil de nouvelles populations dans les territoires ruraux de faible densité est affirmé depuis 2003 comme préoccupation majeure nationale.

Suite aux nombreuses initiatives locales (région Limousin) ou européennes (GAL « accueil » dans le cadre de la politique de développement régionale européenne LEADER +, depuis 2000, l'Etat prend conscience de l'importance de cette problématique tant pour le développement local que pour l'équilibre national. C'est pourquoi le CIADT<sup>1</sup> du 3 septembre 2003 se positionne en faveur de l'accueil de nouvelles populations sur les territoires ruraux et propose différentes mesures que sont :

- la réalisation d'une charte nationale à l'installation en milieu rural, publiée en juin 2005 ;
- le développement des outils communs à la promotion des offres (site portail, opérationnel pour septembre 2007) ;
- l'organisation d'une rencontre professionnelle des acteurs : « Campagnes en mouvement », réalisée à Saint-Brieuc en 2004.

---

<sup>1</sup> Comité Interministériel à l'Aménagement et au Développement du Territoire

Toutes ces actions conciliées à la mutualisation des expérimentations conduisent à l'homogénéisation et la normalisation des politiques d'accueil au sein des territoires.

### **1.3 Les publics cibles**

Les politiques d'accueil s'adressent aux individus en tant que résidents (y compris comme résidents secondaires, voire comme touristes).

Si la construction d'une offre territoriale implique la définition d'un public cible, la construction de nouvelles offres induit fréquemment l'apparition d'une sélectivité quant aux candidatures. Les porteurs de projets d'activités demeurent cependant les publics cibles préférés des politiques d'accueil. Il en est ainsi au sein des Pôles Locaux d'accueil mis en place par certains pays, en réponse à l'appel d'offre de la région Limousin ou dans les sites de proximité expérimentés en région Rhône-Alpes. De même, les journées d'accueil proposées par une grande diversité de structures ou encore les courts séjours organisés en Auvergne avec l'ARDTA, permettent à de futurs entrepreneurs (créateurs ou repreneurs) de découvrir le territoire et de se constituer un premier réseau relationnel.

Ce public cible d'entrepreneurs se justifie par la volonté de fixer des populations sur le territoire. La faiblesse de l'emploi salarié disponible implique la nécessité de se positionner pour permettre la création, sinon d'emplois salariés, tout au moins de son propre emploi. De même, le vieillissement de la moyenne d'âges des chefs d'entreprises incite à agir pour la transmission – reprise d'activités.

Les jeunes sont également des publics privilégiés, en vue de leur maintien sur le territoire, notamment des plus diplômés, selon le dispositif "Place aux jeunes" expérimenté au Québec et repris sur le territoire français. D'autres publics cibles ont été identifiés au cas par cas et notamment le potentiel que représentent les résidents secondaires sur un territoire.

Bien que la grande majorité des publics cibles soient des créateurs ou repreneurs d'entreprises, dans une grande majorité des cas, c'est l'ensemble de la population qui est potentiellement concernée. Ces dispositifs d'aide et d'accompagnement oeuvrant tout autant pour les populations locales que pour de nouveaux venus, répondent par là même à un besoin d'accompagnement des acteurs du territoire. De même, les actions se référant à une logique d'attractivité conduisent à l'amélioration des conditions d'attraction et donc du cadre de vie des populations, passant notamment par la création de nouveaux services.

L'intérêt de ces politiques territoriales est bien qu'elles s'adressent tant à la population locale qu'à celle venant de l'extérieure du territoire. On peut ainsi penser que l'atout principal de ces politiques est qu'elles visent tant à valoriser les potentialités notamment humaines du territoire, se rapprochant ainsi des théories du développement local, que de s'ouvrir à d'autres territoires et d'autres ressources.

C'est bien de cette approche que naît l'hypothèse d'un impact possible des politiques d'accueil sur le développement de l'ensemble du territoire, par l'expression structurée de stratégie d'attractivité.

## 1.4 Les acteurs de l'accueil

### 1.4.1 Diversité des acteurs

Le phénomène d'attraction de nouvelles populations est soit subi par les territoires, impliquant la nécessité d'un accompagnement, soit voulu, mais nécessite d'être conduit. Dans ces deux cas de figures distincts, le rôle des collectivités territoriales est déterminant pour la réussite de ce type de politique, qu'elle se concentre sur l'accompagnement et donc l'intégration des nouvelles populations ou l'attractivité territoriale. Concernant la pertinence de telle ou telle intervention territoriale, il semble que chaque échelon ait son rôle à jouer et tout particulièrement l'échelon intercommunal, par le biais des territoires de projet que constituent, les communautés de communes et les pays.

Ainsi, le rôle varie selon le territoire, les missions et compétences des collectivités et l'échelle d'intervention. Comme le constate le Collectif Ville Campagne<sup>1</sup>, chaque niveau territorial se découvre un rôle bien spécifique à jouer :

- **le niveau communal** : fonctions d'accueil (hospitalité) et d'intégration, de détection des offres, de circulation de l'information, de mobilisation des populations (associations) ;
- **le niveau intercommunal** : acteur pivot en charge de structurer et de coordonner les actions ; fonction politique (niveau de contractualisation : programme, procédures) ; fonction d'accueil ; fonction d'ingénierie ; fonction d'accompagnement des candidats ; fonction d'animation et d'organisation des partenariats ; fonction d'observation et d'élaboration (construction) de l'offre globale du territoire ; fonctions d'information (également en direction des populations locales) ; fonctions de communication et de prospection ;
- **les niveaux départemental, régional, national et européen** : fonction politique, fonction d'ingénierie, de soutien et d'accompagnement des territoires impliqués dans les politiques d'accueil ou souhaitant le devenir ; fonction de recherches et d'études ; fonctions de mise en réseau ; fonctions de capitalisation de l'information et de mise en circulation ; fonction de formation ; fonction de communication et de prospection.

Chaque échelon territorial a donc un rôle à jouer afin de permettre la réussite des politiques d'accueil mises en œuvre. Cette définition est cependant incomplète car elle ne fait pas référence à la diversité des organismes qui interviennent à chaque niveau de collectivité et ne cite donc pas les structures, toujours plus nombreuses, qui s'impliquent sur cette question. Les chambres consulaires, fondations, associations en sont quelques exemples.

Bien que complémentaires, des doublons apparaissent d'autant plus vite que de nombreux acteurs s'identifient comme compétents en matière d'accueil. Toutefois, la mise en réseau des acteurs permet de lutter progressivement contre les doublons qui se manifestent. Ceci demeure un travail permanent d'écoute, de partage et de recherche de la meilleure complémentarité entre structures qui n'est pas encore systématique.

---

<sup>1</sup> COLLECTIF VILLE CAMPAGNE, 2003. Bilan des actions en faveur de l'accueil de nouveaux actifs en milieu rural, 73 p.

Certains territoires ont notamment travaillé tout d'abord sur l'identification des acteurs et la répartition des rôles de chacun. Cette action joue possiblement un rôle structurant pour les acteurs intervenants sur le territoire.

#### **1.4.1.1 Sensibilité et rôles des élus locaux**

Une enquête récente<sup>1</sup> auprès des élus des communes auvergnates montre la prise de conscience globale de l'enjeu de l'accueil. Cependant, elle précise que la position des élus sur l'accueil de nouvelles populations et à la fois positive et conventionnelle, restant cantonnés dans leurs propres pratiques traditionnelles de développement local. Il n'est ainsi pas certains que les élus mesurent le changement stratégique qu'impliquerait une politique d'accueil tournée vers les nouveaux arrivants.

Par ailleurs, notons que selon ces migrants potentiels<sup>2</sup>, les principaux rôles des élus (maires) doivent être l'aide à l'intégration et l'accompagnement des démarches d'installation. Sur ce même thème, l'opinion des maires de communes rurales est plus partagée : soit ils expriment une attitude plutôt défensive en estimant que leur rôle consiste principalement à faire prendre conscience aux citoyens qu'il leur faut s'adapter aux réalités de la vie locale (37%), [voire même pour certains (16%) à évaluer leurs réelles motivations], soit ils sont plus offensifs et considèrent alors qu'il est nécessaire avant tout d'aider les nouveaux venus à s'intégrer (34%).

#### **1.4.1.2 Cas du Massif Central**

Le Commissariat général au plan du Massif Central vient compléter cette structure hiérarchique de la répartition des rôles de l'accueil. En effet, cette problématique particulièrement présente au sein du Massif Central a ainsi été reprise à l'échelle du massif, dont l'un des trois objectifs principaux, dans le cadre de la convention interrégionale 2007-2013, est bien l'accueil de nouvelles populations. Cet échelon fédérateur semble pertinent pour limiter la concurrence entre les territoires et permettre une approche complémentaire. C'est également à cet échelon que l'association "Créer et Vivre en Massif Central" agit.

La prise en compte de l'accueil aujourd'hui semble s'articuler progressivement autour de deux acteurs principaux que sont, les communautés de communes d'une part et les pays d'autre part. Bien que chaque région expérimente une stratégie qui lui soit propre.

La concurrence et la compétition entre les territoires semblent quelques peu amoindries par la création d'une porte d'entrée unique à travers le portail Internet "auvergne-bienvenue.com".

#### **1.4.2 Durabilité de l'accueil**

Dans un contexte de mobilité exacerbée, il semble pertinent de s'interroger sur la durabilité de l'accueil. En effet, bien que celle-ci semble être l'objectif prépondérant en vue du renouvellement de la population, rappelons que l'accueil peut prendre de nombreuses formes et notamment, éphémère ou pérenne, du touriste séjournant quelques heures sur le territoire au couple avec enfants envisageant un nouveau projet de vie voire un nouveau projet professionnel.

---

<sup>1</sup> MAMDY J-F., GUILLOT M., BOCHER A., 2007. *Perceptions et représentations de l'accueil de nouvelles populations en Auvergne*, ENITA, Clermont-Ferrand, 13 p.

<sup>2</sup> MAIRIE-CONSEILS, 2005. "Les nouveaux habitants des territoires ruraux" in supplément à la lettre en direct de Mairie-Conseils n°174, 4 p.

Il est souvent question de mesurer l'efficacité de l'accueil par la pérennité des installations. Or dans un contexte de mobilité généralisée, on peut s'interroger sur la pertinence du critère. Cependant un accueil pérenne signifie que cette personne a réussi son intégration au sens large mais également qu'elle a trouvé un territoire qui réponde à ces besoins, notamment en terme d'emplois. En effet, si le territoire offre suffisamment de potentiel d'évolution d'emploi alors l'individu restera sur le territoire. Un des motifs de la migration est bien l'amélioration des conditions de vie passant également par l'amélioration des conditions d'emplois.

L'accueil qui est un enjeu partagé à de nombreuses échelles territoriales est source d'interrogation sur les méthodes et les moyens mis en œuvre pour l'influencer.

## **2. Une mouvance évaluative**

### **2.1 Des approches comparatives non concluantes**

Les territoires qui mettent en œuvre des politiques d'accueil ne voient pas automatiquement leur solde migratoire s'améliorer, d'autant que le temps nécessaire à la démarche d'installation est long, estimé autour de 18 mois, selon le Centre Régional de Ressources du Développement Rural. L'attractivité intrinsèque du territoire rend toute approche comparative entre territoire avec ou sans politique inopérante puisque ces politiques se conjuguent avec le phénomène national de regain d'attractivité du milieu rural. Ainsi, un territoire rural sans politique d'accueil peut présenter une dynamique migratoire favorable et nettement supérieure à celle d'un territoire où se déploie une politique d'accueil, sans présomption de l'inefficacité de cette dernière.

En effet, une étude réalisée en ce sens par l'ENITAC au sein du Massif Central, visant à mesurer par une approche comparative l'impact d'une politique d'accueil sur l'attractivité d'un territoire a été peu concluante, tant l'attractivité tient compte des spécificités locales. Parmi des territoires ruraux semblant, au premier abord, similaires par leurs principales caractéristiques, l'attractivité y est tout à fait variable malgré la présence d'une politique d'accueil. Cette étude montre bien la difficulté à cerner les facteurs d'attractivité d'un territoire et l'impact au sens large des politiques d'accueil et de conclure : "Il n'y a pas de modèle-type du territoire d'accueil"<sup>1</sup>.

Cependant il est bien difficile de discerner, hormis les personnes accompagnées individuellement, dans l'ensemble des migrations internes, les installations qui sont une conséquence directe de la politique d'accueil organisée autour de la question de l'amélioration de l'attractivité et donc de la qualité de vie sur le territoire, des installations spontanées. D'autres part, on peut imaginer que la campagne de communication autour de la politique d'accueil voire la politique touristique du territoire peuvent jouer un rôle indirect dans les capacités du territoire à capter de nouvelles populations.

Par ailleurs, toutes les personnes interrogées s'accordent pour dire qu'une politique d'accueil, impliquant la qualification d'une offre territoriale et l'accompagnement des porteurs de projet, a avant tout comme effet d'orienter, d'accélérer les installations et d'en améliorer les chances de réussite. Par ailleurs, les politiques d'accueil constituent également une réponse aux

---

<sup>1</sup> MAMDY J-F., HAUSARD S., 2001. "De l'attractivité au territoire d'accueil : une démarche volontariste" in *Territoires ruraux et nouveaux venus*, Ed. ENITA, Collection Actes n°7, Clermont-Ferrand, p. 52 à 84.

attentes des migrants, identifiés lors de l'enquête Mairie-conseils en terme d'accompagnement. Il semble intéressant de s'interroger en la matière sur la pertinence de la réponse apportée aux porteurs de projets par les territoires. En effet, de nombreux projets atypiques, combinant plusieurs types d'activités, ne trouvent pas d'accompagnement adapté. C'est ainsi dans une salle comble que les organisateurs de "Projets en campagne" (juin 2007) abordaient la problématique de l'accompagnement des porteurs de projets atypiques.

Nous sommes donc aujourd'hui à l'ère et à l'heure de l'évaluation de ces politiques qui semblent mobiliser moyens et attentions. En effet, la problématique de l'accueil est parmi les premières priorités des régions Auvergne (depuis 2005) et Limousin (depuis 1999). De nombreuses structures réalisent d'ores et déjà le suivi de leurs actions et notamment du nombre de personnes accompagnées et d'installation réalisée. Il est donc possible de suivre assez facilement au cas par cas la politique d'accueil au sens de l'accompagnement.

## ***2.2 Peu de moyen ni d'outil***

L'accueil de nouvelles populations, par la diversité de ces formes et son omniprésence au sein des politiques de développement rural, interroge la pertinence des moyens mis en œuvre et l'efficacité des méthodes déployées.

Ainsi chaque organisme développe autant que possible ses propres outils de suivis. Cependant, une importante demande émerge, notamment de la part des élus, pour évaluer l'impact de telles politiques. Cette évaluation répond d'un besoin de légitimation d'une politique expérimentale et expérimentée de diverses façons à travers le territoire national.

L'association Créer et Vivre en Massif Central réfléchit ainsi à la conception d'un outil auto-évaluatif à destination des territoires du Massif central qui aurait pour objectif de :

- contribuer à l'élaboration d'une action et d'aider à la décision (évaluation ex-ante) ;
- contribuer à l'amélioration des actions existantes en permettant une auto-évaluation de celles-ci (évaluation ex-post).

L'auto-évaluation réalisée avec l'aide de cet outil, selon des critères à la fois quantitatifs et qualitatifs, devra permettre :

- la mesure de la pertinence de l'action ;
- la mesure de l'efficacité ;
- la mesure de l'efficience ;
- la mesure des impacts ;
- de réfléchir sur l'action pour en tirer des enseignements ;
- d'évaluer le « process ».

Il n'y a donc pas encore de méthode évaluative officielle et à ce niveau encore se pose et se posera la question de l'échelle d'application d'un tel outil. En effet, la transférabilité d'un tel outil quelque soit l'échelle territoriale pose question. Face aux stratégies d'attractivité déployées, de telles politiques ne peuvent être évaluées, à l'échelle locale, de manière indissociée du projet de territoire.

## ***2.3 Une efficacité contestée***

Mesurer l'efficacité d'une politique vise à déterminer si les objectifs fixés au départ ont bien été atteints. Le problème de cette évaluation est double et s'explique notamment par le fait

que les objectifs sont rarement chiffrés hormis quelques cas spécifiques. Ainsi le Commissariat Général du Massif central, a annoncé dans le cadre de la convention interrégionale 2007-2013, l'objectif de 500 nouveaux actifs par an sur l'ensemble du massif.

Le second aspect de ce problème tient au fait que les territoires ruraux sont soumis à une dynamique attractive au niveau national qui va croissante, notamment dans le rural isolé. Il semble difficile, dans ces conditions, de déterminer si les résultats obtenus sont le fait de la politique mise en œuvre ou de ce phénomène de société qu'est l'arrivée de nouvelles populations en zones rurales.

Comment mesurer l'importance du rôle des actions menées par la collectivité ? Tous les nouveaux arrivants ne passent pas par la collectivité, cependant les actions de communication réalisées ont pu indirectement les influencer. De même, de nombreux porteurs de projets dits atypiques (car ils combinent différents domaines : agricole et artisanal, touristique et artistique, etc.) ne trouvent pas toujours de réponses adaptées au sein des organismes classiques qui entourent les démarches d'accueil (CCI, CMA, ADASEA, etc.). Comment mesurer les besoins et améliorer l'efficacité des actions à réaliser ? Une enquête auprès des nouveaux arrivants pourrait être une solution qui reste cependant coûteuse pour le bénéfice espéré.

Une autre difficulté peut venir du fait que la question de l'accueil est imbriquée au sein du projet de territoire. Dans ces conditions, il faudrait pouvoir mesurer les impacts directs et indirects d'une politique d'accueil.

Tous les acteurs contactés conviennent à dire que la politique d'accueil joue au minimum un effet d'accompagnement et d'accélérateur de ces installations. Cependant, la quantité de nouveaux arrivants est en général faible. Toutefois, ces actions permettent d'attirer à soit des migrants sans destination prédéfinie et d'augmenter les chances de réussite par un meilleur accompagnement des porteurs de projet.

## ***2.4 Une efficience parfois remise en cause***

L'efficience vise à mesurer l'utilisation optimale des moyens mis en œuvre. Le premier problème provient de la faiblesse des données chiffrées, d'autant plus basse que les installations prennent du temps. Les moyens mis en œuvre en terme d'accompagnement semblent assez lourds puisque ils impliquent en général la création d'un outil informatique de centralisation des offres, le relais territorial de remontée de l'information et consomme du temps pour l'accompagnement des porteurs de projets.

Selon une logique d'accompagnement, cette politique demeure assez coûteuse, d'autant qu'il s'agit principalement de charges de fonctionnement, plus difficilement finançable, et non d'investissement. De ce fait, les communautés de communes, afin d'en réduire les coûts et peut-être d'en augmenter la portée, ont de plus en plus tendance à construire cette stratégie d'accueil à l'échelle des pays, pouvant offrir par la même une plus grande diversité d'offres territoriales.

Par ailleurs les entretiens téléphoniques ont permis de mettre en évidence l'importance du relais territorial et donc de l'implication des élus, voire des entrepreneurs, pour améliorer l'efficience de cette politique. C'est bien l'importance de la création de réseaux efficaces. De

même, la réalisation de journées de formations réussies et d'échanges contribue à la réussite de ces politiques en améliorant les relations et les performances des acteurs de terrain.

Par ailleurs, les entretiens réalisés ont également permis d'identifier des doublons sur la question de l'accueil, qui constituent, bien évidemment, un frein à la performance des moyens, financiers et humains, mis en œuvre. C'est le cas notamment en matière de diffusion des offres et de la démarche d'accompagnement où une multitude de structures s'affirment aujourd'hui compétente en la matière.

Différents points de vue s'affrontent : la politique du guichet unique (rassemblement des services pour l'accompagnement des porteurs de projets) contre les défenseurs d'une approche multiple. Quelques soient les solutions, cet exemple illustre la jeunesse de ces politiques d'accueil qu'il est donc important d'évaluer pour pouvoir toujours en améliorer les impacts.

## ***2.5 Concurrence relative entre les territoires***

La concurrence est bien moindre que ce qui était annoncé. Il semblerait que les stratégies développées soient d'avantage celles du partenariat et de la complémentarité. Bien que la structuration des acteurs soient en cours, de nombreuses actions restent à faire en ce domaine. La création de portail à l'échelle des régions, voir du Massif est une manière directe de limiter la compétition entre les territoires et de promouvoir l'image du Massif Central. Le site Internet des Urbanophiles est un exemple de moyens de communication intéressant appelant concrètement au départ et à la recherche d'une meilleure qualité de vie accessible en Auvergne. Le site est intéressant tant pour la démarche artistique et technique que pour la porte d'entrée généraliste qu'il offre sur les territoires.

Ce type de compétition s'apparente à celle liée à l'attractivité touristique. Ainsi les collectivités qui souhaitent attirer de nouvelles populations doivent faire valoir les atouts du territoire, la qualité de vie et de se démarquer des autres en faisant preuve d'originalité tout en misant sur la valorisation des particularités locales.

## ***Conclusion***

Face à la grande diversité des politiques d'accueil mises en œuvre à l'échelle des territoires, c'est au niveau des territoires de projet que se jouent les enjeux directs de peuplement. Deux types de stratégies définissent les politiques d'accueil et tendent à se scinder, avec d'une part des stratégies d'attractivité s'appliquant sur l'intégralité du territoire favorable à la construction de projet structuré au sein des territoires et d'autre part des stratégies d'accompagnement favorisant le travail en partenariat et en réseau. Si la stratégie d'attractivité trouve une pertinence particulière à l'échelle de la Communauté de communes, c'est à l'échelle du Pays que la stratégie d'accompagnement s'exprime le mieux.

Si les préoccupations évaluatives dominent le discours après ces quelques années d'expérimentation et de mise en œuvre, le véritable enjeu est bien de déterminer si ces politiques d'accueil tiennent leurs promesses en terme de renouveau rural. Bien que restreinte, l'enquête téléphonique réalisée pour ce travail de recherche, auprès des communautés de communes rurales de faible densité, permet d'appréhender plus particulièrement l'implication et les conséquences de la politique d'accueil au sein du projet de territoire.

### III. IMPACT DES POLITIQUES D'ACCUEIL SUR LES TERRITOIRES

Ce phénomène de société, certains territoires ruraux l'ont bien compris, est perçu comme une manne possible, solutions de tous les maux (la menace de fermeture de l'école, ou simplement d'une classe, le maintien du dernier commerce, le maintien de l'offre de soins, etc.) C'est pourquoi certains de ces territoires mais également des acteurs toujours plus nombreux se mobilisent sur cette question, tant par conviction de la réelle possibilité de sortie de crise pour ces territoires que par le marché porteur que représentent les migrants potentiels. Les territoires vont ainsi cherchés à orienter et attirer ces flux migratoires. Pour cela que faire ? Tout d'abord, s'identifier et être identifiable : une politique de communication s'impose.

L'analyse qui suit se base principalement sur les entretiens téléphoniques réalisés auprès de cinq communautés de communes auvergnates ayant répondues à l'appel d'offre de la DATAR de 2000 et présentées en partie introductive. Elle laisse apparaître une grande diversité de situations mais également certains points communs (Cf. Grilles d'analyses en annexes).

#### 1. Deux approches distinctes : entre politique sectorielle et transversale

##### *1.1 Diversité de la conscience de l'accueil*

Les territoires de projets que sont les pays semblent s'affirmer de plus en plus comme une échelle incontournable de toute politique d'accueil. De fait, lorsque celui-ci n'existait pas et se forme, comme c'est le cas à Sancy Artense Communauté, la problématique sera reprise à l'échelle du Pays. Le pays semble ainsi s'affirmer comme l'échelle la plus pertinente en matière de communication et de centralisation des offres de reprise (logements, entreprises, etc.) et permet une meilleure identification territoriale.

Il semblerait, aux vues des expériences observées, que les territoires de faible densité n'aient pas la même perception de l'enjeu de l'accueil et des moyens d'actions possibles. L'implication des élus semble en effet très variable selon que le territoire organise l'accueil à son échelle ou participe d'un réseau à une échelle supérieur. De même, l'implication des élus et l'appropriation de cette problématique par les élus semblent indispensables pour des avancées tangibles en matière d'accueil.

Deux situations principales se distinguent. Dans un premier cas, la collectivité territoriale a intégré l'accueil au sein d'un projet de territoire, autrement la politique est reléguée à l'échelon territorial supérieur. Ainsi quand la politique d'accueil se limite à une stratégie d'accompagnement (souvent coordonnée à l'échelle du pays), peu d'impacts territoriaux sont notés au niveau de la Communauté de communes même si l'impact peut être positif en terme migratoire. A l'inverse, lorsque l'accueil est considéré comme l'enjeu central au cœur du projet de territoire, il donne naissance à une stratégie concertée de développement.

Finalité – objectif – enjeu de l'accueil : l'étude de la terminologie employée implique différemment la collectivité. Ainsi, selon la collectivité, un rôle central ou marginal est attribué à la question de l'accueil.

## **2. Forces et faiblesses de ces politiques**

### ***2.1 Porte ouverte à l'expérimentation et à l'innovation***

Ces politiques étant assez récentes, elles ont été sujettes à de nombreuses actions expérimentales, reprises et adaptées par d'autres territoires. Les transferts d'expériences sont en effet multiples tandis que les rencontres d'acteurs adoptent leur rythme de croisière. Ainsi tous les deux ans s'organisent "Projets en Campagne" en alternance avec les "Universités européennes de l'accueil", organisée par le Collectif Ville Campagne.

Les politiques d'accueil de nouvelles populations par leurs caractères innovants ont permis le développement de nouveaux outils et de nouveaux partenariats. La phase actuelle exprime davantage une homogénéisation des pratiques, cependant les transferts et partages d'expériences entre territoires de projets demeurent abondants et indispensables pour améliorer en continu les outils et initiatives existantes. C'est le cas par exemple avec le projet de création d'une pépinière d'entreprises sur Sancy Artense communauté qui a donné lieu à un voyage d'études. Tandis que préalablement à la démarche de projet, la CC Sancy Artense avait également organisée des journées de sensibilisation/formation des élus à la démarche d'accueil.

De nouvelles expérimentations voient encore le jour comme le "lieu unique d'accueil" qui n'a rien à voir avec un guichet unique, impulsé sur la Communauté de communes du Bocage Bourbonnais en partenariat avec la région Auvergne. Il a pour objectif une connaissance fine des entreprises du territoire, de leurs besoins, de la vitalité des activités, pour pouvoir à terme proposer un plan d'actions spécifiques au territoire ainsi que faciliter la recherche de nouveaux salariés ou repreneurs.

De même, l'organisation de courts séjours à destination des entrepreneurs (résidence d'entrepreneurs) est expérimentée en partenariat avec l'ARDTA notamment sur Sancy Artense Communauté.

Progressivement les bonnes idées sont reprises et adaptées. La politique d'accueil construit ainsi ces propres références en matière d'expérimentation et de territoires pilotes.

### ***2.2 Des partenariats et des réseaux***

La multiplicité des acteurs de l'accueil rend indispensable le travail en réseau et en partenariats. Cependant même entre les réseaux, certaines démarches font doublons et le transfert de données n'est pas automatisé. Par exemple, une offre de reprise identifiée par une communauté de communes peut être en ligne sur le site de la communauté si celle-ci gère cette problématique en directe ou du réseau dont elle fait partie, sur le site de l'ARDTA et sur celui de Créer et Vivre en Massif Central. Cependant, rien n'est encore automatisé générant des pertes de temps et induites par l'absence d'outil informatique adapté au partage de l'information. Cet exemple illustre bien la problématique du travailler ensemble en vue notamment de limiter les doublons et une meilleure efficience.

De nombreux réseaux émergent ou se confortent en tant qu'échelle de concrétisation de la politique d'accueil (Sancy Volcans, Cap'Actif, sur le territoire du PNR du Forez, SMAD des Combrailles).

Ils regroupent autour d'une échelle territoriale cohérente (type pays) les partenaires de l'accueil que sont :

- Les communautés de communes et communes
- ADASEA
- ADIE
- ADDT (Agence Départementale de Développement Touristique)
- ARDTA (Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne)
- Boutique de Gestion
- Les Chambres consulaires (Chambres d'agriculture, des métiers et de l'artisanat, du commerce et de l'industrie)
- Comité d'Expansion Economique
- CVMC (Créer et Vivre en Massif Central)
- PFIL (Plate-Forme d'Initiative Locale)
- P.N.R. ou Pays
- SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural)
- URSCOP (Union Régionale des Sociétés Coopératives de Production)

Ces réseaux facilitent le partage d'expérience et la communication autour de l'offre d'accueil ainsi qu'un accompagnement plus adapté. Cependant, la réussite du réseau nécessite l'implication active de chacun de ces membres. Or le manque de moyens humains spécifiques dédiés au sein des communautés de communes peut nuire au suivi et à la mise en œuvre de l'accueil, notamment en matière de recensement des offres et de prospection (constaté à la CC de la Chaise Dieu).

La multiplication des acteurs de l'accueil et le morcellement des compétences impliquent des partenariats indispensables, comme c'est le cas à des échelles interrégionales avec le réseau Transcommerce-Transartisanat, fédérant les CCI et les CMA

Transcommerce – Transartisanat est en terme de réseau une franche réussite. Dès 1985, les Notaires, les Agents Immobiliers et les Chambres de Commerce et d'Industrie de la Région Auvergne ont créé le dispositif Transcommerce. A ce réseau auvergnat se sont associés d'autres départements ou régions. Aujourd'hui Transcommerce existe sur 38 départements et 10 régions du territoire français, il rassemble les CCI et CMA partenaires et facilite la cessation – reprise d'activité. L'opération s'est étendue à l'artisanat en Auvergne et dans les régions Bourgogne, Nord-Pas de Calais et Poitou-Charentes avec la création de Transartisanat.

Cette question force donc à travailler en commun pour atteindre un objectif qui transcende le territoire. L'accueil est à la fois la recherche de nouvelles populations pour permettre à la population locale de vivre au "pays" et l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population pour rendre ce territoire plus attractif.

### ***2.3 Multiplication des acteurs***

Cette multiplication des acteurs de l'accueil ne semble se faire ni aux bénéfices des nouveaux arrivants, ni aux bénéfices des territoires. En effet, la lisibilité du jeu d'acteurs n'est pas toujours facile.

De plus, les tâches de chacun ne semblent pas définies entre les différents échelons territoriaux, ni harmonisées entre les régions. Il reste encore un important travail à mener au sein des territoires pour résoudre la question du "Qui fait quoi".

Par exemple, au sein de l'Allier, le Conseil Général a développé sa propre mission d'accueil et d'accompagnement des porteurs de projet tandis que dans le Puy de Dôme, les collectivités locales exercent cette même compétence à l'échelle de réseau articulé autour d'une charte (Cap'Actif, Réseau Sancy Volcans). Notons encore que l'ARDTA organise des sessions d'accueil tandis que certaines communes développent cette compétence en interne. La répartition des compétences de chacun et le travail en partenariat sont donc des éléments clés de l'accueil, d'autant que même les réseaux en viennent à se concurrencer.

## ***2.4 La force du réseau plutôt que le guichet unique***

Là encore les stratégies divergent : certaines collectivités pratiquent le guichet unique tandis que d'autres prônent le partage de l'information et la multiplication des portes d'entrées. Dans chacun de ces cas, l'objectif de ces réseaux est le partage d'information et d'expériences, la mutualisation des moyens et des compétences et de limiter les doublons sur cette problématique.

La création de guichet unique d'accueil semble pertinente au regard du nombre d'intervenants potentiels en matière d'accueil. D'autres territoires ont cependant développé d'autres stratégies en considérant que la différence de regard apporte une complémentarité pour accompagner le porteur de projet dans sa démarche d'installation. C'est le cas notamment pour la Communauté de communes de la Vallée de l'Ance (63) qui préfère le partage d'informations relatives aux porteurs de projet entre les structures de l'accueil. De même, la communauté de communes Sancy Artense appréhende l'accueil par la mise en réseau des acteurs qui en ont la cogestion. Quelque soient les situations, c'est une meilleure définition et répartition des compétences et des missions qu'il faut poursuivre.

## ***2.5 Un enjeu sans moyen dédié***

Malgré la vogue qui entoure la problématique de l'accueil de nouvelles populations sur les territoires ruraux aujourd'hui, peu de moyens financiers lui sont explicitement dédiés. Bien au contraire, il semblerait que ce soit plus souvent les outils traditionnels des politiques sectorielles (habitats, économie, etc.) qui permettent le financement de la politique d'accueil que l'inverse. Ainsi, les actions de l'accueil visant à améliorer la réceptivité du territoire et donc les conditions de vie et d'activité impliquent la mobilisation d'outils classiques : la création de zones d'activités, les OPAH, qu'il est possible de qualifier ensuite.

On note cependant quelques financements ponctuels telle l'édition d'une plaquette de présentation du territoire, par le biais de l'association Créer et Vivre en Massif Central, mobilisant des fonds par le biais de la convention Massif Central (et donc du FNADT). Ainsi, quelques moyens ponctuels sur des actions de communication spécifiques (plaquette, etc.) ou dans le cadre de partenariat (reportages du territoire dans le cadre de l'appel à projet de la DATAR sur la chaîne DEMAIN !) ont été réalisés dans le cadre de la labellisation en "territoire d'accueil". De même, certains crédits peuvent être obtenus dans le cadre de la mise en œuvre expérimentale d'un nouvel outil. C'est le cas de la communauté de communes en Bocage Bourbonnais qui expérimente ainsi avec la région, la création d'un "lieu unique d'accueil".

Cependant, ces moyens financiers restent marginaux et ponctuels, ne répondant aucunement au besoin d'augmentation des capacités d'ingénierie et donc de personnel compétent, indispensable au développement de ces territoires.

La loi relative au Développement des Territoires Ruraux, en date de 2005, va également dans ce sens, en créant une nouvelle palette d'outils. Elle ne prévoit en effet aucun moyen dédié à l'amélioration des capacités de mise en œuvre de projet de ces territoires ruraux ni aux politiques d'accueil en tant que telle.

### **3. Quand l'accueil prend à cœur le projet de territoire**

#### ***3.1 Une politique partagée lorsqu'elle est transversale***

La Communauté de communes de la Vallée de l'Ance est un exemple réussi de l'imbrication entre l'accueil et le projet de territoire. En effet, l'arrivée de nouvelles populations a été déterminée comme un des enjeux de premier ordre impliquant des actions transversales en matière de services et d'habitats, d'économie et d'emplois, d'animation du territoire, de communication, la valorisation de l'environnement, ainsi qu'une finalité à toutes les actions territoriales. Elle a été l'occasion d'un rassemblement de la population locale et des élus, sous forme d'un débat citoyen (réunion publiques, groupes de travail, etc.). Les collectivités rurales s'ouvrent donc aux modalités de gouvernance locale et aux démarches participatives.

C'est donc l'ensemble du projet de territoire qui a pour objet la création d'un cadre de vie et d'emplois favorable tant à l'accueil de nouvelles populations qu'au maintien des populations locales. Ainsi, toutes les politiques tentent de répondre tant aux besoins des populations locales que d'attirer de nouvelles populations, de nouvelles ressources humaines et financières pour ces territoires.

#### ***3.2 Une politique empreinte de modernité***

S'appuyant sur les nouvelles technologies : impossible d'imaginer un territoire développant une politique d'accueil sans signaler cette volonté au reste du monde. Pour cela le média s'affirmant comme le plus évident en la matière est Internet. Pour Sancy Artense, l'accueil a été l'occasion de créer son propre site Internet et donc de s'ouvrir au NTIC.

Considérées comme une priorité d'action pour désenclaver les territoires ruraux, c'est pourquoi l'ARDTA propose également des formations sur les NTIC.

#### ***3.3 Rôle structurant de la région et des départements***

Pour encourager la solidarité entre les territoires et afin d'éviter la dispersion des fonds publics, le Conseil régional d'Auvergne joue son rôle de levier, en créant des aides financières attribuées en priorité aux projets portés par les pays ou les structures intercommunales. Pour cela, la Région a mis au point, dès 2005, les contrats de développement durable du territoire "Auvergne +". Actuellement, on en compte 90 en cours. Pour une durée de trois années, ils permettent de financer en priorité les projets portés par des intercommunalités par l'intermédiaire des Pays le cas échéant.

De même, l'émergence de projet au sein de l'intercommunalité progresse d'autant plus vite en Puy-de-Dôme que le Conseil général s'est engagé depuis 2000 dans une politique volontariste de développement des territoires en créant les premiers Contrats Locaux de Développement (CLD). D'une durée de 5 ans, ils ont permis d'encourager les projets et équipements structurants communs entre les communes et de se regrouper en communautés de communes

(90% des communes appartiennent aujourd'hui à une communauté de communes, contre 20 % en 1998). Le département de l'Allier développe également des contrats d'intercommunalité.

Fort du succès de regroupement entre les petites et grandes communes, le Conseil général lance pour l'automne 2005, la deuxième génération de CLD. Ces CLD sont d'autant plus importants qu'ils peuvent permettre, comme c'est le cas sur la Communauté de Communes du Cœur de Combrailles, le financement tout au moins partiellement, d'un poste d'agent de développement, agissant ainsi sur l'un des problèmes structurels de ces territoires, à savoir, le manque de moyens humains et financiers. Ils peuvent ainsi palier quelque peu à la faible capacité d'ingénierie de ces territoires.

Ce contrat à donc jouer un rôle d'accélérateur pour la constitution de territoire de projet et la mobilisation des acteurs autour de projets structurants tel l'accueil. Par le financement partiel de poste d'agent de développement, ces contrats permettent d'améliorer les capacités d'ingénierie de ces territoires en leur permettant de recruter des agents de développement. Le soutien financier de ces collectivités permet aux territoires l'obtention facilitée d'autres financements, notamment de l'Etat et s'avère donc primordiale dans la réussite d'une politique d'accueil au cœur d'une démarche de projet

Politique d'accueil et projet de territoire s'entremêlent et se confortent l'un l'autre. Cependant, aux regards des différentes expériences observées, il semblerait que ce soit davantage l'entrée projet de territoire qui permettent le financement de la politique d'accueil.

Ces deux contrats Auvergne + et CLD en Puy de Dôme proposent des solutions financières permettant la mise en œuvre d'actions d'investissements et d'études préalables. Ainsi, les communautés de communes où la stratégie d'accueil est la plus aboutie parmi celles étudiées se trouvent en Puy de Dôme. Les moyens financiers mobilisables par le biais de ces contrats sont un véritable levier pour la mise en œuvre de projet de territoire que l'accueil contribue à structurer.

L'importance du rôle de la région et du département en matière de financement des projets de territoires et de communication est donc ici réaffirmée. Si la question de l'accueil semble mobilisatrice et transversale lorsqu'elle est abordée dans une stratégie d'attractivité, c'est l'existence de ces moyens financiers qui permet aux communautés de communes de donner forme à leur projet de territoire.

### ***3.4 Amélioration des capacités d'ingénierie des territoires***

Les actions de formation et d'information des techniciens des Communautés de communes sont globalement appréciées, comme la première Université Européenne de l'Accueil (2006) qui permettent aux techniciens de découvrir d'autres approches de cette thématique.

De même, le besoin de formation des élus à cette problématique en vue d'une plus grande implication locale (en tant que référents) est fréquemment évoqué. Lorsque celle-ci a eu lieu, les résultats sont bénéfiques et permettent une plus grande implication des élus et une meilleure compréhension des enjeux et des pratiques de l'accueil.

Rares sont les communautés de communes où les élus s'impliquent fortement, spontanément et de manière pertinente dans l'accueil de nouvelles populations. Comme dans le cas de Sancy Artense communauté, ce sont les élus qui ont souhaité, préalablement à la mise en place du projet de territoire, l'organisation d'un programme de formation, dont l'une des entrées était

l'accueil de nouvelles populations et activités. De même, la sensibilisation de la population à cette démarche qui est présentée à double sens, comme favorable tant à la population locale que permettant l'accueil de nouvelles populations, apparaît souvent comme un besoin.

Les communautés de communes présentant le projet de territoires le plus structuré et abouti ont impliqués tant la population locale par le biais de réunions et de groupes de travail que les élus locaux dans la réflexion relative à l'accueil et au projet de développement. C'est donc l'apprentissage d'une nouvelle forme de gouvernance locale à laquelle s'initient élus, techniciens et populations.

Certaines communautés de communes sont nées en parallèle de cette problématique. Il semblerait que les deux se soient co-construits. L'émergence d'une démarche de projet semble concomitante de l'identification de la problématique d'accueil permettant une approche transversale s'éloignant des politiques sectorielles classiques. Certains interviewés n'hésitent pas à parler de la cohérence qu'apporte la question transversale de l'accueil dans la politique de développement territorial. La question de l'accueil a donc permis par son importance locale la mise en œuvre de projet cohérent autour d'un enjeu partagé.

Plus qu'un enjeu, l'accueil est tour à tour une finalité poursuivie tel un filigrane guidant les actions à travers le projet de développement ou identifié comme une politique quasi sectorielle par d'autres territoires, focalisé sur l'accompagnement des porteurs de projets. Les politiques d'accueil évoluent donc de deux manières distinctes mais complémentaires, dont l'une s'imprime au cœur d'une démarche de projet territorialisée et l'autre se positionne au cœur d'un réseau en perpétuelle construction pour l'accueil et l'accompagnement des porteurs de projets.

#### **4. Une politique qui tend à s'institutionnaliser**

Les politiques d'accueil sont tout à la fois diverses dans leur forme que de part les structures qui les portent. Cependant, d'innovantes et multiples, elles tendent à s'institutionnaliser, se formaliser. En effet, de nombreuses chartes d'accueil fleurissent s'inspirant les unes des autres, les partages d'expériences encourage de fait l'adaptation à l'innovation réelle.

Les territoires inscrivent dorénavant l'accueil dans une démarche de qualité, impliquant donc une normalisation et formalisation des procédés. Le Conseil Régional a depuis longtemps organisé la mise en œuvre de l'accueil sur son territoire de compétence, par le biais d'un appel à projet pour la création de Pôles Locaux d'Accueil (PLA). De même, au niveau national, la charte pour l'accueil de nouvelles populations (2005) a pour vocation à être déclinée au sein des territoires, contribuant à l'uniformisation des démarches d'accueil dans un esprit de qualité. Ainsi elle a pour but de fédérer les acteurs en vue d'améliorer l'attractivité globale des territoires en agissant sur les conditions de réceptivité, d'habitabilité et d'activité économique du territoire.

L'émergence de chartes d'accueil, la création des réseaux d'acteurs tendent à normaliser la question de l'accueil autour de mécanisme et processus spécifiques. Bien qu'il semble important d'arrêter enfin une définition de ces politiques, d'asseoir leur reconnaissance publique, cette normalisation est également perçue comme un frein à l'innovation par certains acteurs.

## ***Conclusion***

L'intégration de la politique d'accueil au cœur des projets de développement n'est pas automatique. Cependant, pour les communautés de communes qui appréhendent cette manière de procéder, des moyens financiers peuvent être débloqués. La question de l'accueil peut ainsi servir de porte d'entrée pour la mise en œuvre de projet de territoire concerté et partagé, visant à développer et valoriser les potentialités locales tout en s'ouvrant sur l'extérieur, tant dans la mise en œuvre de la démarche (échange d'expérience, formations, participation de la population locale) et dans l'accueil en lui même.

Dans la situation la plus aboutie, de nouvelles formes de gouvernance locale émergent sur ces territoires que l'on croyait atone.

Cependant la pertinence de ces actions nécessite une continuité, notamment de financement dans le temps. L'élargissement des moyens humains en prenant en charge les coûts de fonctionnement constituerait une garantie supplémentaire en vue de pérenniser la renaissance rurale à travers l'accueil.

Malgré la mise en concurrence de ces territoires sur la problématique de l'accueil, c'est davantage une dynamique de partenariats et de réseaux d'acteurs qui prend forme.

Par ailleurs, les capacités d'ingénierie peuvent également s'améliorer (formation, nouveaux personnels) tandis que les territoires se structurent. Cependant, notons que parmi les communautés de communes interrogées, ceux où l'accueil est géré à l'échelle du pays, se trouvent pour la plupart encore dans une situation attentiste et son globalement peu engagé dans une démarche de projet de territoire.

La prise en compte de la logique d'attractivité dans le cadre d'une stratégie d'accueil semble pertinente à l'échelle de la communauté de communes donnant à la fois une finalité et favorisant la structuration d'un projet de territoire tout en fédérant ces acteurs.

## CONCLUSION

Cette recherche a principalement consisté en un travail documentaire qui, à travers l'étude de quelques cas particuliers, a été par la suite confrontée à quelques réalités vécues par les territoires de projet. Cependant, la difficulté à mesurer la réalité de l'impact de ces politiques sur le territoire demeure importante, laissant place à une certaine subjectivité (de part les témoignages), alors que la place de l'accueil au sein du projet de territoire est quant à elle facile à identifier.

L'étude des territoires ruraux montre encore la difficulté à en formaliser une vision globale et cohérente. Les définitions multiples permettent cependant une approche pertinente, par croisement des données, permettant de saisir la complexité des territoires ruraux et de leurs dynamiques d'évolution.

Les territoires ruraux de faible densité cumulent les handicaps et malgré les dynamiques migratoires à l'œuvre, leur avenir demeure incertain. En effet, si ces migrations résidentielles sont de mieux en mieux comprises, en terme de fonctionnement et de dynamique, seule l'ampleur de ces migrations dans la durée permettra d'inscrire ces territoires ruraux de faible densité sur la voie du développement durable.

Malgré la grande diversité des politiques d'accueil mises en œuvre à toutes les échelles de territoires, deux types de stratégies dominent aux implications différenciées. En effet, l'accueil est envisagé de manière totalement différente selon les territoires qui le place soit au centre de tout projet, soit qui n'en perçoivent que certains aspects principalement sous l'angle de la stratégie d'accompagnement.

D'une part, les stratégies d'accompagnement correspondent probablement à l'idée première que l'on peut se faire d'une politique d'accueil. Ces actions semblent se structurer progressivement à l'échelle des pays par le biais de la construction de réseaux d'acteurs. En effet, comme c'est le cas sur les territoires étudiés, la création d'un pays entraîne fréquemment le transfert de cette problématique à ce nouvel échelon, permettant de mutualiser les moyens notamment de communication. Cette échelle d'intervention permet également d'offrir un choix et une diversité d'offres plus larges augmentant les chances de satisfaction des migrants et semble donc pertinente. De plus, la stratégie d'accompagnement ayant pour public cible les créateurs ou repreneurs d'entreprises, cette porte d'entrée économique convient bien à l'échelle du pays, qui correspond à l'entité territoriale se rapprochant le plus du bassin d'emplois.

D'autre part, les stratégies d'attractivité semblent plus pertinentes à l'échelle des bassins de vie (proche de la communauté de communes) car elle bénéficient à l'ensemble de la collectivité et on pour but de rendre un territoire attractif par la création des équipements qui lui manque, l'amélioration des conditions de vie, etc. Vue sous cet angle, une politique d'accueil peut influencer sur le développement d'un projet de territoire, voir même dans certains cas, être au cœur du projet. La politique d'accueil dans ce cas là s'intègre dans une démarche de développement local. En effet, certaines de ces collectivités territoriales ont intégré la problématique de l'accueil conjointement à la décision de réaliser un projet de territoire. L'accueil est donc à la fois enjeu, finalité et objectifs. Ainsi certaines communautés de communes se sont appuyées sur la problématique du déclin démographique pour nourrir la réflexion du territoire et intégrer la population au débat public.

Aux regards de la diversité des situations locales, il semble intéressant de s'interroger sur la pertinence de la Communauté de communes en matière d'accueil de nouvelles populations. Les exemples réussis, tant en terme de politique d'accueil que de projet de territoire, des communautés de communes de la Vallée de l'Ance (63) et Sancy Artense (63), prouvent que la prise en compte de l'accueil à cette échelle peut permettre sous certaines conditions, la renouveau du territoire à travers : l'implication de la population dans un projet, l'acquisition des compétences nécessaires par le biais de formations, d'échanges d'expériences. Cependant, toute cette démarche est tributaire des moyens financiers et humains alloués.

Les réussites conjointes tant de la politique d'accueil que du projet de territoire, sont rendues possibles par l'obtention de moyens financiers (comme les contrats proposés aux intercommunalités par les départements ou la région). Bien que l'absence de moyens financiers dédiés spécifiques à l'accueil pose problème, à l'inverse, il est possible que cela contribue à la nécessité de l'intégration de l'accueil au sein du projet de territoire et donc à la mise en cohérence d'une démarche globale. La problématique de l'accueil a donc permis aux territoires qui s'en sont saisis à une échelle locale de structurer leurs actions autour d'un enjeu d'amélioration de l'attractivité et de la qualité de vie du territoire. La communauté de communes de la vallée de l'Ance qui présente un projet plus ancien et abouti est de ce fait citée en exemple par d'autres territoires.

Toutefois, les communautés de communes interrogées ne prennent pas toutes encore la mesure de l'enjeu de l'accueil à l'échelle de leur territoire. Cela se caractérise globalement par l'absence de projet de développement structuré sur certains de ces territoires (cas notamment de la Communauté de communes de la Chaise Dieu). La prise en compte de l'accueil à l'échelle des communautés de communes ne semble pas encore évidente. Le manque de moyen d'ingénierie (personnel), justifiant le peu de projet porté et la faiblesse du nombre d'habitants, expliquant le peu de ressources du territoire, semblent conduire à une forme d'immobilisme. Dans ces conditions, l'enjeu de l'accueil par l'importance qu'il revêt et la reconnaissance qu'il a obtenue au fil des ans, associé à de nouveaux moyens financiers (sur le principe des contrats avec le département ou la région) semblent constituer les déterminants d'un renouveau de l'action territoriale.

Par ailleurs, les nouveaux outils proposés par la loi relative au développement des territoires ruraux, les Pôles d'excellence rurale, le renouvellement de la politique Européenne LEADER visent eux aussi le développement des territoires ruraux. Il sera intéressant de mesurer les effets de l'ensemble de ces dynamiques individuellement et conjointement. Ces nouveaux moyens notamment financiers sont probablement une chance pour la relance de la dynamique de ces territoires ruraux. Reste à étudier la manière dont les territoires se positionneront activement ou non pour l'utilisation de ces nouvelles opportunités et les coordonneront.

La structuration en cours des politiques d'accueil (chartes, échanges, réseaux, etc.) annonce un renouveau de l'action territoriale : face à la multiplication des acteurs, toute démarche de rationalisation de l'accueil sera bienvenue. Ces politiques d'accueil sont très en vogue. Un travail de fond mériterait d'être mené, sur l'ensemble des acteurs de l'accueil, afin de saisir leur perception, leur fonction réelle et d'identifier les points de doublons et à l'inverse les éléments complémentaires.

## GLOSSAIRE

ADASEA : Association Départementale d'Aménagement des Structures d'Exploitation Agricole

ARDTA : Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne

ASPIC : Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités

CC : Communauté de Communes

CCI : Chambre du Commerce et de l'Industrie

CELAVAR : Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale

CIADT : Comité Interministériel à l'Aménagement et au Développement du Territoire

CLD : Contrat Local de Développement (spécifique au Puy de Dôme)

CMA : Chambre des Métiers et de l'Artisanat

CNASEA : Centre National pour l'Aménagement des Structures d'Exploitation Agricole

CVC : Collectif Ville Campagne

CVMC : Créer et Vivre en Massif Central

DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale

DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires

EDR : Espace à Dominante Rurale (dénomination de l'INSEE)

EDU : Espace à Dominante Urbaine (INSEE)

ENGREF : Ecole Nationale de Génie Rural, des Eaux et des Forêts

ENITA : Ecole Nationale d'Ingénieurs des Travaux Agricoles

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

INRA : Institut National de Recherche Agronomique

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

Loi DTR : Loi relative au Développement des Territoires Ruraux (2005)

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

SEGESA : Société d'Etudes Géographiques et Sociologiques Appliquées

## BIBLIOGRAPHIE GENERALE

ASSOCIATION MONTAGNE ET RURALITE, 2007. *Les territoires ruraux et les défis de l'attractivité*, Actes du colloque du 30 septembre 2005, Lozère.

BACCAÏNI B., 2001. "Les migrations internes en France de 1990 à 1999 : l'appel de l'Ouest", *Economie et Statistique* n° 344.

BAUD G., GUIRAUD B., 1998. "Quelles attentes vis-à-vis de la recherche pour approfondir l'efficacité de l'action publique dans les territoires ruraux à faible densité ?" in *Ingénieries*, EAT, p. 93 à 97.

BEAUD M., 2006. *L'art de la thèse*, Ed. La Découverte, Paris, 202p.

BERGER A., "Le rôle des mouvements migratoires dans les dynamiques rurales" in *Fonctions d'accueil des territoires ruraux : les nouveaux arrivants*, Ed. ENITA, Collection Actes n°6, Clermont-Ferrand, p. 115 à 130.

BESSY-PIETRI P., HILAL M. et SCHMITT B., 2000. "Recensement de la population 1999. Évolutions contrastées du rural" in *Insee Première* n° 726, 4p.

BETEILLE R., MONTAGNE-VILLETTE S., 1996. *Le « rural profond » français*, Ed. SEDES, Paris, Collection Dossier des images économiques du monde, dossier 18, 166 p.

CESAER, 2006. *Appui méthodologique à l'évaluation du développement des zones rurales*, Ministère de l'Agriculture et de la pêche ; Fascicule n°1 : *Diagnostic des espaces ruraux*, 112 p.

CHALEARD J-L., CHARVET J-P., 2004. *Géographie agricole et rurale*, Ed. Belin, Collection Atouts géographie, P. 104 à 106.

CHAPUIS R., BROSSARD Th., 1986. *Les ruraux français*. Ed. Masson, Collection Géographie, Paris, 225 p.

*Charte nationale de l'installation en milieu rural*, document de travail, mai 2005.

COLLECTIF VILLE CAMPAGNE, 2003. *Bilan des actions en faveur de l'accueil de nouveaux actifs en milieu rural*, 73 p.

COLLECTIF VILLE CAMPAGNE, *Acte de la 1<sup>ère</sup> Université européenne pour l'accueil de nouvelles populations*, 28-30 juin 2006, Clermont-Ferrand.

COLLECTIF VILLE CAMPAGNE, *Campagnes en mouvement, Synthèse de la rencontre des acteurs de l'installation en milieu rural*, 15-16 décembre 2004, Saint-Brieuc, Côtes d'Armor.

DATAR, 2003. *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable*, Etude prospective de la DATAR.

DATAR, 2003. *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, INSEE/DATAR/SCEES/IFEN, Paris, 111p.

DAUBARD J-P, 2002. "Quelques repères sur les politiques de l'Etat, des régions et des départements en matière d'accueil" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 21 à 26.

DEGORRE A, REDOR P, 2007. "Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2006 : les départements du sud et du littoral atlantique gagnant au jeu des migrations internes" in *INSEE Première n°1116*, 4 p.

DESPLANQUES G., ROYER J-F., 2005. "Enquêtes annuelles de recensement : premiers résultats de la collecte 2004" in *INSEE Première n°1000*, 4 p.

DETANG-DESSANGE C., SCHMITT B., 2004. "Analyse microéconomique des flux migratoires" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 75 à 81.

DETANG-DESSENDRE C., GOFFETTE-NAGOT F, SCHMITT B., 2001. "Les forces d'agglomération peuvent-elles expliquer les flux de migrations selon le cycle de vie entre zones urbaines et rurales ?" in *Territoires ruraux et nouveaux venus*, Ed. ENITA, Collection Actes n°7, Clermont-Ferrand, p. 19 à 51.

DIRY J-P., 2001. *Les nouveaux habitants des campagnes isolées du Massif central*, CERAMAC, Université Blaise Pascal, Clermont-Ferrand.

DUPLAN F., 2004. "La campagne à la Une des médias" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 167 à 170.

FARINELLI B., 2004. "Intégration : un parcours d'obstacles ?" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 171 à 176.

GAILLAGUET F., 2005. *Dynamiques migratoires des espaces ruraux : analyse comparative au niveau européen*, CNASEA, 87p.

GIBLIN B., 2005. *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Ed. FAYARD.

GUILLOT M., MAMDY J-F, 2004. "Territoires attractifs, territoires d'accueil" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 114 à 123.

INSEE/IFEN/INRA/SCEES pour la DATAR, 2003. *Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie*, DATAR, Paris, 114 p.

IPSOS pour la Région Limousin, mai 2003. *L'installation durable de citadins à la campagne*, Enquête.

IPSOS pour la Région Limousin, mai 2005. *Les français et l'installation durable à la campagne*, Enquête.

IPSOS pour la Région Limousin, nov. 2002. *Opinions et attitudes des maires de communes rurales vis-à-vis de l'installation durable de citadins à la campagne*, Enquête.

KAYSER, B., 1996. *Ils ont choisi la campagne*, Ed. de l'Aube, Saint-Étienne, 205 p.

KEYSER B. (dirigé par), 1996. *Naissance de nouvelles campagnes*, DATAR, Ed. de l'Aube, 140 p.

KEYSER B. et al., 1994. *Pour une ruralité choisie*, DATAR, Ed. de l'Aube, 140 p.

LAMY J-J., 2004. "L'accueil ne se décrète pas, il s'organise..." in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p.195 à 201.

LAMY Y., "Conclusion" in *Fonctions d'accueil des territoires ruraux : les nouveaux arrivants*, Ed. ENITA, Collection Actes n°6, Clermont-Ferrand, p. 108 à 113.

LAZ T., 2002. *Stratégie des territoires pour l'accueil de nouveaux arrivants en milieu rural. Exemple du Massif Central*. Mémoire de fin d'étude, enseignant responsable Y. SENCEBE, ENITA, 88p.

LEVY J., 1994. "Oser le désert ?, des pays sans paysan" in *Les nouveaux espaces ruraux, Sciences Humaines*, hors série n°4, pp. 6-9.

MAMDY J-F., 2004. "De nouvelles recherches pour de nouveaux ruraux" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 84 à 90.

MAMDY J-F., 2004. "L'accueil de nouvelles populations...en questions" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 231 à 238.

MAMDY J-F., GUILLOT M., BOCHER A., 2007. *Perceptions et représentations de l'accueil de nouvelles populations en Auvergne*, ENITA, Clermont-Ferrand, 13 p.

MAMDY J-F., HAUSARD S., 2001. "De l'attractivité au territoire d'accueil : une démarche volontariste" in *Territoires ruraux et nouveaux venus*, Ed. ENITA, Collection Actes n°7, Clermont-Ferrand, p. 52 à 84.

MAMDY J-F., ROUSSEL V., 2001. "Nouveaux arrivants et territoires ruraux fragiles : quelques exemples dans le Massif Central" in *Espace, Populations et Sociétés*, p.109 à 122.

MATHIEU N., 2004. "Relations ville-campagne : quel sens, quelle évolution ?" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 64 à 70.

MAZUEL L., 2001. "Les nouveaux venus dans les espaces ruraux du Massif Central : profils, motivations, différenciations locales" in *Fonctions d'accueil des territoires ruraux : les nouveaux arrivants*, Ed. ENITA, Collection Actes n°6, Clermont-Ferrand, p. 50 à 67

MIGNON Ch., 1998. "Spécificités et problèmes de développement dans les espaces à faible densité", in *Ingénieries*, EAT, p. 9 à 15.

MOQUAY P., 2002. "Eléments d'un débat sur les politiques d'accueil dans les territoires ruraux" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 13 à 20.

MOQUAY P., ROUSSEL V., 2002. " Conclusion : politiques d'accueil et développement local" in *Les politiques d'accueil dans les territoires ruraux*, Ed. ENITA, Collection Actes n°10, Clermont-Ferrand, p. 87 à 95.

MOREL B., REDOR P., 2006. "Enquêtes annuelles de recensement 2004 et 2005. La croissance démographique s'étend toujours plus loin des villes" in *INSEE Premières n° 1058*, INSEE, Paris, 4 p.

NICOT B. H., 2005. *Urbain – rural : de quoi parle t-on ?*, SIRIUS, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris, 11 p.

PERRIN D. (dir.), 2003. *Les politiques de développement rural*. Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Daniel Perrin. Conseil national de l'évaluation. Commissariat général du Plan. La Documentation française, Paris, 479 p.

PINEAU J-Y., 2004. "L'accueil, un enjeu de société" in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 184 à 194.

PONCET J-F., rapporteur au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, session ordinaire de 2002-2003. *L'exception territoriale : un atout pour la France*, rapport d'information n° 241, SENAT, annexe au procès-verbal de la séance du 3 avril 2003, 218 p., <http://www.senat.fr/rap/r02-241/r02-2410.html>

RURAL INOVA, *Les politiques d'accueil de nouvelles populations*, guide pratique.

SCHMITT B., PERRIER-CORNET Ph., 1998. *Les campagnes et leurs villes*. INSEE, collection Contours et caractères, 203 p.

SCHMITT B., PIGUET V., PERRIER-CORNET Ph. et al., 2002. *Actualisation du zonage en aires urbaines et de son complément rural : définitions, résultats, analyse critique*, Rapport au Commissariat Général au Plan, UMR INRA-ENESAD, 39 p.

SEGESA, s.d. *Premier essai de typologie des cantons ruraux*, Instance d'évaluation des politiques de développement rural, <  
<http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/fichiers/ei/segesar.pdf>>, 5 p.

SENCEBE Y., LEPICIER D., "Migrations résidentielles de l'urbain vers le rural en France : différenciation sociale des profils et ségrégation spatiale." in *EspacesTemps.net*, 10.05.2007, <  
<http://espacestems.net/document2270.html>>

SERVICE MAIRIE-CONSEILS, Caisse des dépôts et Consignations, CERAMAC, 2004. *Les nouveaux habitants des territoires ruraux*, Enquête.

VIARD J., 2004. "Faire société ensemble..." in *Pour, revue trimestrielle du Groupe de recherche pour l'éducation et la prospective*, juin, GREP, Paris, p. 53 à 63.

### Sites Internet de référence :

- ✓ [www.projetsencampagne.com](http://www.projetsencampagne.com) (site du Collectif Ville Campagne et de Projets en campagne, la foire à l'installation en milieu rural de Limoges)
- ✓ [www.projetdeterritoire.com/](http://www.projetdeterritoire.com/)
- ✓ [www.demain.fr](http://www.demain.fr)
- ✓ [www.village.tm.fr](http://www.village.tm.fr)
- ✓ [www.lemoniteur-expert.com](http://www.lemoniteur-expert.com)
- ✓ [www.rural-innova.org](http://www.rural-innova.org)
- ✓ [www.clermont.cemagref.fr/GT/DFCF/DFCFaccueil.htm](http://www.clermont.cemagref.fr/GT/DFCF/DFCFaccueil.htm) (Unité Mixte de Recherche Métafort - Mutations des activités, des espaces et des formes d'organisation dans les territoires ruraux)
- ✓ [www.experiences-intercommunales.net/pop.htm](http://www.experiences-intercommunales.net/pop.htm) (site de Mairie-conseils)
- ✓ [www.auvergnebienvenue.com/](http://www.auvergnebienvenue.com/) (portail d'accueil Massif central, site internet de l'ARDTA)
- ✓ [www.auvergneinfo.com/](http://www.auvergneinfo.com/)
- ✓ [www.lesurbanophiles.com/](http://www.lesurbanophiles.com/)
- ✓ [www.cr-limousin.fr/](http://www.cr-limousin.fr/)
- ✓ [www.auvergne.pref.gouv.fr/e\\_lettre/massif\\_central.php](http://www.auvergne.pref.gouv.fr/e_lettre/massif_central.php) (contrat interrégional du Massif Central)
- ✓ [www.massif-central-diact.gouv.fr/](http://www.massif-central-diact.gouv.fr/)

---

## *Table des Matière*

---

Avant-propos .....	2
SOMMAIRE .....	3
Introduction .....	4
 I. Réalités du monde rural aujourd'hui .....	13
1. Diversité des territoires ruraux .....	13
1.1 Définir le "fait rural" .....	13
1.1.1 La ruralité en question .....	13
1.1.2 Définir l'espace rural .....	14
1.1.3 Les nouvelles fonctions de l'espace rural .....	15
1.2 Hétérogénéité et enjeux de l'espace rural .....	16
1.2.1 Un monde rural à plusieurs vitesses .....	16
1.2.2 Les territoires ruraux de faible densité .....	17
1.2.3 Les enjeux des territoires ruraux de faible densité .....	17
2. Evolutions, perceptions et attraits des territoires ruraux .....	18
2.1 Des phénomènes migratoires à la faveur des espaces ruraux .....	18
2.1.1 Les nouvelles dynamiques de l'espace à dominante rural .....	18
2.1.2 Bien loin des sombres projections .....	19
2.1.3 Regain d'attractivité de l'espace rural même isolé .....	21
2.2 Analyse des flux migratoires .....	22
2.2.1 Analyse quantitative des flux migratoires .....	22
2.2.2 Une double explication à ce phénomène .....	23
2.2.2.1 La poursuite de l'étalement urbain .....	23
2.2.2.2 Evolutions des relations villes - campagnes .....	24
2.2.3 Les moteurs de l'attractivité .....	25
2.2.3.1 Un espace rural attractif .....	25
2.2.3.2 Quatre facteurs des comportements migratoires .....	27
2.2.3.3 L'impact des cycles de vie .....	27
2.3 Typologie des territoires et attractivité .....	28
2.4 Typologie des migrants .....	31
2.4.1 A l'échelle nationale .....	31
2.4.2 A l'échelle du Massif central .....	31
2.5 Problèmes d'intégration .....	33
2.6 Vaste potentiel migratoire .....	34
 II. Des politiques d'accueil en réponse aux problèmes .....	36
1. Caractéristiques et diversité des politiques d'accueil .....	37
1.1 Définir les politiques d'accueil .....	37
1.1.1 Une définition tout juste arrêtée .....	37
1.1.2 Différentes logiques de l'accueil .....	38
1.1.3 Une politique publique et territoriale .....	39
1.2 Accueil : concept et priorités .....	40
1.2.1 Réinterprétation du développement local et rural .....	40
1.2.2 Une priorité territorialisée .....	41
1.2.2.1 Reconnue en Europe .....	41
1.2.2.2 Intégrée à l'échelle nationale .....	41

1.3	Les publics cibles .....	42
1.4	Les acteurs de l'accueil .....	43
1.4.1	Diversité des acteurs.....	43
1.4.1.1	Sensibilité et rôles des élus locaux .....	44
1.4.1.2	Cas du Massif Central .....	44
1.4.2	Durabilité de l'accueil .....	44
2.	Une mouvance évaluative .....	45
2.1	Des approches comparatives non concluantes .....	45
2.2	Peu de moyen ni d'outil .....	46
2.3	Une efficacité contestée .....	46
2.4	Une efficacité parfois remise en cause .....	47
2.5	Concurrence relative entre les territoires.....	48
III.	Impact des politiques d'accueil sur les territoires .....	49
1.	Deux approches distinctes : entre politique sectorielle et transversale .....	49
1.1	Diversité de la conscience de l'accueil.....	49
2.	Forces et faiblesses de ces politiques .....	50
2.1	Porte ouverte à l'expérimentation et à l'innovation .....	50
2.2	Des partenariats et des réseaux.....	50
2.3	Multiplication des acteurs .....	51
2.4	La force du réseau plutôt que le guichet unique.....	52
2.5	Un enjeu sans moyen dédié.....	52
3.	Quand l'accueil prend à cœur le projet de territoire.....	53
3.1	Une politique partagée lorsqu'elle est transversale.....	53
3.2	Une politique empreinte de modernité .....	53
3.3	Rôle structurant de la région et des départements.....	53
3.4	Amélioration des capacités d'ingénierie des territoires .....	54
4.	Une politique qui tend à s'institutionnaliser .....	55
	Conclusion.....	57
	Glossaire.....	59
	Annexes .....	68

---

## *Tables des illustrations*

---

### *Table des tableaux*

Tableau n° 1 : Les territoires d'étude de cette recherche .....	11
Tableau n° 2 : Bilan naturel et solde migratoire de 1962 à 1999 par catégorie d'espace <sup>1</sup> .....	19
Tableau n° 3 : Contribution du solde naturel (SN) et du solde migratoire (SM) à la dynamique démographique 1990-1999.....	29
Tableau n° 4 : Caractéristiques des populations arrivantes.....	31

### *Table des graphiques*

Graphique n° 1 : Evolution démographique des régions Limousin et Auvergne entre 1990 et 2005 .....	20
Graphique n° 2 : Variation de population, bilan naturel, solde migratoire par catégorie d'espace .....	21

## ANNEXES

ANNEXE N° I : QUESTIONNAIRE SIMPLIFIE SUITE AUX PREMIERS ENTRETIENS PRELIMINAIRES .....	69
ANNEXE N° II: MODELE DE GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS AU SEIN DES COMMUNAUTES DE COMMUNES (CC).....	70
ANNEXE N° III : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) DU PLATEAU DE LA CHAISE DIEU (43). ....	71
ANNEXE N° IV : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) DU CŒUR DE COMBRAILLES (63). ....	73
ANNEXE N° V : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) SANCY ARTENSE (63).....	75
ANNEXE N° VI : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) DE LA VALLEE DE L'ANCE (63). ....	77
ANNEXE N° VII : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS AU SEIN DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) EN BOCAGE BOURBONNAIS (03). ....	79

## **ANNEXE N° I : QUESTIONNAIRE SIMPLIFIE SUITE AUX PREMIERS ENTRETIENS PRELIMINAIRES**

Ce questionnaire a été établi dans le but d'interroger de nouveaux agents de communautés de communes appartenant à la région Auvergne, caractérisées par une faible densité et mettant en œuvre une politique d'accueil au minimum depuis les années 2000, ce qui permet d'espérer un peu de recul quant aux réponses à recueillir. Suivra une grille d'analyse de ces entretiens qui permettra de mettre en évidence les ressemblances et dissemblances entre ces territoires aux problématiques similaires.

- 1) Quels sont la place et l'enjeu de l'accueil sur votre territoire ? La faible densité est elle un handicap sur un territoire ?
- 2) L'accueil est il une des priorités de votre projet de territoire ? Quelles sont les autres ?
- 3) Quels sont les moyens financiers, techniques et humains spécifiques à l'accueil ?
- 4) Quelles formes prend votre politique d'accueil ? Comment évolue t elle ?
- 5) En quoi votre politique d'accueil est-elle une politique en soi / une politique transversale ?
- 6) Autour de quels partenariats s'articule cette politique ? A quels réseaux d'acteurs formalisés appartenez-vous ?
- 7) Avez-vous eu recours à des actions de sensibilisation / formation des élus, partenaires ou techniciens pour la mise en œuvre de ces actions ?
- 8) Cette politique a-t-elle impliquée des transferts / partages d'expérience ? avec qui ?
- 9) Avez-vous impliquée la population locale dans cette politique ?
- 10) Avez-vous mises en œuvre des actions / démarches expérimentales et/ou innovantes dans le cadre de cette politique ?

**ANNEXE N° II: MODELE DE GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS AU SEIN DES COMMUNAUTES DE COMMUNES (CC).**

Données	Critères	Sources	Indicateurs
Caractéristiques du territoire	<b>Nom</b> <b>Localisation</b>  <b>Taille</b> <b>Densité</b> <b>Dynamiques démographiques</b> <b>Dynamiques de l'emploi</b>	Site Internet de l'INSEE Auvergne	Nom Département Altitude moyenne Nombre de communes adhérentes Densité de population en 1999 Evolution de la population 90-99 Solde naturel annuel 90-99 Répartition de l'emploi 99 Evolution de l'emploi 90-99
Attractivité	<b>Dynamiques migratoires</b>  <b>Critères d'attractivité</b>	Site Internet de l'INSEE Auvergne Entretien téléphonique avec un technicien de la Communauté de communes	Nombre d'entrants 1999 Nombre de sortants 1999 Solde migratoire Evolution selon les dernières données du recensement Type de populations Nombre de résidences secondaire Perception des critères d'attractivités du territoire
Structuration politique du territoire	<b>Date de création</b>  <b>Structure précédente</b> <b>Stratégie + évolutions</b> <b>Appartenance à d'autres collectivités</b>	Site Internet de la préfecture ou du Conseil Général, base de données ASPIC Site Internet de la CC Entretien téléphonique avec un technicien	Date de création Personnel Structure précédente et ses missions Missions principales (statuts) Evolution des missions dans le temps Membre d'autres collectivités territoriales
Projet de territoire	<b>Matérialité du projet + état d'avancement</b>  <b>Place de l'accueil dans le projet de territoire</b>	Entretien téléphonique avec un technicien Site Internet Document de la collectivité (document de travail, plan de développement, journal de la collectivité, tracts, etc.)	Existence d'un projet de territoire Stade d'avancement Priorité du territoire Place de l'accueil dans le projet de territoire Place de l'accueil dans les priorités du territoire Terminologie employée dans les documents de travail Moyens financiers
L'accueil de nouvelles populations	<b>Matérialité de l'accueil</b>  <b>Publics cibles</b> <b>Evaluation de la politique</b>	Entretien téléphonique avec un technicien Document de la collectivité (document de travail, plan de développement, journal de la collectivité, tracts, etc.) Site Internet	Conception de l'accueil Type de stratégie : d'attractivité ou d'accompagnement Programme d'actions, Recensement et qualification des offres Accompagnement des porteurs de projets Création de nouveaux équipements et services Moyens financiers dédiés à l'accueil Moyens de communication dédiés à l'accueil Destination des outils créés : publics cibles Echelles de prise en compte de l'accueil Place de l'accueil au sein du territoire Comment améliorer l'accueil Les besoins Les disfonctionnements
Les acteurs de l'accueil	<b>Ingénierie du territoire</b>  <b>Gouvernance locale</b>  <b>Réseaux d'acteurs</b>  <b>Partenariats</b>	Entretien téléphonique avec un technicien Sites Internet (pays, PNR, réseau d'acteurs, etc.)	Personnel dédié à l'accueil Formations réalisées ou en projet et les thématiques Implication des élus locaux Actions de sensibilisation de la population locale et des acteurs Implication de la population locale dans le projet de territoire Appartenance à des réseaux Création de nouveaux réseaux dans le cadre de la problématique accueil partenariats Existence de doublons Complémentarité / compétition entre territoire
Ouverture du territoire	<b>Expérimentation innovation</b> /	Entretien téléphonique avec un technicien	Transfert d'expérience avec d'autres territoires (dans les deux sens) Actions innovantes

**ANNEXE N° III : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) DU PLATEAU DE LA CHAISE DIEU (43).**

Elle a été complétée grâce à un entretien téléphonique avec Lucas Jacquars, agent de développement de la communauté et par les documents complémentaires consultés sur Internet (site de l'INSEE Auvergne, la base de données ASPIC (Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités)).

Données	Critères	Indicateurs
Caractéristiques du territoire	<b>Nom</b> <b>Localisation</b>  <b>Taille</b> <b>Densité</b> <b>Dynamiques démographiques</b>   <b>Dynamiques de l'emploi</b>	CC du Plateau de la Chaise Dieu Haute-Loire (43) 1 005 mètres d'altitude moyenne ⇒ moyenne montagne 11 communes adhérentes comprenant 2196 personnes (1999) 12 hab/ Km² en moyenne en 1999 ⇒ faible densité Déclin démographique (-0,62 % par an entre 1990 et 1999) lié à un fort déficit naturel (-0,87 % par an entre 1990 et 1999) en ralentissement par rapport à la période précédente (-1,2 par an entre 1982 et 1990) 70 % des actifs résidents travaillent dans l'EPCI en 1999 Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999 : -3,2 %
Attractivité	<b>Dynamiques migratoires</b>   <b>Critère d'attractivité</b>	545 personnes "entrants" entre 1990 et 1999 522 personnes "sortants" entre 1990 et 1999 Solde migratoire entre 1990 et 1999 : 23 nouveaux résidents dont solde migratoire des + de 55 ans : +64 nouveaux résidents ⇒ vieillissement de la population Evolution selon les dernières données de recensement (2006) : 5 communes gagnent de la population, 4 en perdent, 2 n'ont pas été recensées 43 % de résidences secondaires en 1999 Capacité d'accueil touristique représente 57 % de la population Perception des critères d'attractivités du territoire : Atouts : le nom de la Chaise Dieu, l'artisanat, la qualité de vie Contrainte : éloignement du pôle urbain : à plus d'1h de Clermont-Ferrand
Structuration politique du territoire	<b>Date de création</b> <b>Stratégie + évolutions</b>  <b>Appartenance à d'autres collectivités</b>	Créée en 1996 Missions principales (statuts) : Aménagement de l'espace, développement économique, agricole, touristique, actions sociales, énergie, équipement sportif, habitat et cadre de vie Membre du Pays de Lafayette et du Parc Naturel Régional du Livradois-Forez
Projet de territoire	<b>Matérialité du projet + état d'avancement</b>  <b>Place de l'accueil dans le projet de territoire</b>	Pas de projet de territoire Priorités du territoire : Restauration Abbaye de la Chaise Dieu et PER Hébergements touristiques L'accueil n'est pas une priorité directe de la CC La question de l'accueil est prise en charge par le PNR, par le biais du réseau Cap'Actif, avec des groupes locaux par territoires
L'accueil de nouvelles populations	<b>Matérialité de l'accueil</b>        <b>Publics cibles</b> <b>Evaluation de la politique</b>	Conception de l'accueil : problématique transversale Politique d'accueil à l'échelle du PNR Stratégie d'accompagnement des porteurs de projets par le biais de Cap'Atif, la CC centralise et transmet les offres de reprise Développement d'un réseau d'artisans d'art Création de nouveaux équipements et services, actions indirectes en faveur de l'accueil mais peu articulées Pas de nouveau personnel recruté au sein de la CC pour l'accueil Moyens de communication dédiés à l'accueil faible : pas de site Internet de la CC, seules portes d'entrée accueil par le site du PNR au de Cap'Actif Destination des outils créés : entrepreneurs, artisans Manque de moyens humains pour le suivi et le relais local de cette stratégie d'accompagnement Existence de doublons dans le traitement des offres car il existe différentes

		<p>porte d'entrée (Cap'actif, ARDTA, CVMC, etc.) pour lesquelles il faut ressaisir à chaque fois les offres</p> <p>Manque d'un projet de territoire développant une stratégie d'attractivité</p> <p>Manque de certains services (logement, crèche...)</p> <p>Politiques trop sectorielles</p>
Les acteurs de l'accueil	<p><b>Ingénierie du territoire</b></p> <p><b>Gouvernance locale</b></p> <p><b>Réseaux d'acteurs</b></p> <p><b>Partenariats</b></p> <p><b>Liens avec d'autres territoires</b></p>	<p>L'agent de développement intègre l'accueil dans ces actions mais manque de temps</p> <p>Hétérogénéité de l'implication des élus locaux sur la question de l'accueil,</p> <p>Très faible participation des élus aux réunions de Cap'Actif</p> <p>Actions de sensibilisation des acteurs : en projet, intervention d'un cabinet conseil pour sensibiliser les élus à la problématique de l'accueil dans le but que des référents soient identifiés pour accompagner les porteurs de projets</p> <p>Besoin de sensibiliser la population locale à l'accueil</p> <p>Création de nouveaux réseaux dans le cadre de la problématique accueil</p> <p>membre de l'association Créer et Vivre en Massif Central et du réseau Cap'actif</p> <p>Complémentarité entre les territoires qui travaillent ensemble dans le cadre d'un réseau</p>
Ouverture du territoire	<b>Expérimentation / innovation</b>	

**ANNEXE N° IV : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) DU CŒUR DE COMBRAILLES (63).**

Elle a pu être complétée grâce à un entretien téléphonique avec Nathalie MARTY, agent de développement à la communauté, et par les documents complémentaires consultés sur Internet (site de l'INSEE Auvergne, la base de données ASPIC (Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités).

Données	Critères	Indicateurs
Caractéristiques du territoire	<b>Nom</b>  <b>Localisation</b> <b>Taille</b> <b>Densité</b> <b>Dynamiques démographiques</b>  <b>Dynamiques de l'emploi</b>	CC du Cœur de Combrailles Puy de Dôme (63) Altitude moyenne : 676 mètres 11 communes adhérentes regroupant 4452 hab. en 1999 Densité de 16 hab./Km² en 1999 Déclin démographique (-0,37 % par an entre 1990 et 1999) lié à un fort déficit naturel (-0,99 % par an entre 1990 et 1999) et en ralentissement par rapport à la période précédente (-1,01 par an entre 1982 et 1990) 60 % des actifs résidents travaillent dans l'EPCI en 1999 Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999 : -10,3 %
Attractivité	<b>Dynamiques migratoires</b>  <b>Critère d'attractivité</b>	983 personnes "entrants" entre 1990 et 1999 795 personnes "sortants" entre 1990 et 1999 Solde migratoire entre 1990 et 1999 : 188 nouveaux résidents dont solde migratoire des + de 55 ans : 88 nouveaux résidents ⇒ vieillissement de la population Evolution selon les dernières données du recensement (2006) : 4 communes gagnent de la population, 3 en perdent et 4 n'ont pas été recensés 27 % de résidences secondaires en 1999 Capacité d'accueil touristique représente 34,4 % de la population
Structuration politique du territoire	<b>Date de création</b> <b>Stratégie + évolutions</b>  <b>Appartenance à d'autres collectivités</b>	Créée en 2000 Missions principales (statuts) : action sociale, développement économique (Zones d'activités, etc.) et touristique, aménagement et gestion d'établissements culturels et sportifs, Schéma de cohérence territoriale (SCOT), aménagement de l'espace (réserves foncières, ZAC), politique du logement (OPAH, etc.) et du cadre de vie. Membre du Pays des Combrailles
Projet de territoire	<b>Matérialité du projet + état d'avancement</b>  <b>Place de l'accueil dans le projet de territoire</b>	Projet de territoire dans le cadre d'un CLD (Contrat Local de Développement) 2006 – 2010  Thématique, il rassemble davantage les projets du territoire que n'est un projet de territoire  Contractualisation avec la région (Contrat Auvergne +) et le département (CLD) ⇒ financements dédiés aux projets du territoires mais manque d'articulation entre les 2 contrats  Maintien et accueil de nouvelles populations en filigrane, finalité de toutes les actions, mais aucune action expressément dédiée  Problématique liée à la faible densité : peu de moyens financiers ⇒ budget faible pénalisant l'ouverture de nouveaux services ; population âgée ⇒ manque de dynamisme
L'accueil de nouvelles populations	<b>Matérialité de l'accueil</b>  <b>Publics cibles</b> <b>Evaluation de la politique</b>	Conception de l'accueil : enjeu pour le territoire Principalement une stratégie d'accompagnement mais conduite par le SMAD des Combrailles (pays), la CC mène une stratégie d'attractivité sans qu'elle soit clairement affichée Nombreuses actions réalisées ont un impact sur l'attractivité du territoire : PIG pour l'habitat, création d'ateliers-relais, etc. Projets à venir : bâtiments d'accueil non spécialisés Moyens dédiés aux politiques sectorielles, pas de nouveaux moyens financiers, diminution des aides européennes Moyens de communication : à l'échelle du SMAD des Combrailles, de l'ARDTA, de CVMC Destination des outils créés : créateurs ou repreneurs d'activités Accueil est concerté à l'échelle du SMAD des Combrailles ⇒ Permet de réunir les agents de développement des différentes CC adhérentes, outils de partage, et d'obtenir des moyens financiers spécifiques Les communes réalisent des pots d'accueil annuel des nouveaux arrivants

		Besoin de sensibiliser les élus sur l'accueil localement (et non à Clermont F <sup>d</sup> ) Manque de moyens de fonctionnement pour les services créés sur le territoire ⇒ Besoin de développer et d'améliorer les services existants
Les acteurs de l'accueil	<b>Ingénierie du territoire</b>  <b>Gouvernance locale</b>  <b>Réseaux d'acteurs</b> <b>Partenariats</b>	Formations au NTIC par l'ARDTA Les élus sont sensibles au maintien et à l'accueil de nouvelles populations dans les domaines agricoles et économiques Brassage de population important sur le territoire de la CC : tourisme, présence d'un temple bouddhiste, etc. ⇒ Besoin de sensibilisation de la population est faible Implication de la population locale dans le projet de territoire Appartenance à des réseaux Le SMAD des Combrailles a des partenariats avec le CVMC, l'ARDTA, les Chambres consulaires par le réseau Transcommerce-Transartisanat et est un relais territorial.
Ouverture du territoire	<b>Expérimentation / innovation</b>	Partage d'expérience par le biais du SMAD

**ANNEXE N° V : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) SANCY ARTENSE (63).**

Elle a pu être complétée grâce à un entretien téléphonique avec Julien Goubely, agent de développement de la communauté de communes, ainsi que grâce aux documents envoyés par la suite et à l'aide des données complémentaires obtenues par Internet (site de l'INSEE Auvergne, la base de données ASPIC (Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités)).

Données	Critères	Indicateurs
Caractéristiques du territoire	<b>Nom</b>  <b>Localisation</b> <b>Taille</b> <b>Densité</b> <b>Dynamiques démographiques</b> <b>Dynamiques de l'emploi</b>	Sancy Artense Communauté Puy de Dôme (63) Altitude moyenne : 867 mètres 11 communes adhérentes pour 5048 habitants en 1999 Densité de 14,2 hab./Km² en 1999 Déclin démographique (-1,19 % par an entre 1990 et 1999) lié à un fort déficit naturel mais en ralentissement par rapport à la période précédente (-1,77 par an entre 1982 et 1990) 68 % des actifs résidents travaillent dans l'EPCI en 1999 Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999 : -12,3 %
Attractivité	<b>Dynamiques migratoires</b>  <b>Critère d'attractivité</b>	933 personnes "entrants" entre 1990 et 1999 842 personnes "sortants" entre 1990 et 1999 Solde migratoire entre 1990 et 1999 : 91 nouveaux résidents dont solde migratoire des + de 55 ans : 95 nouveaux résidents ⇒ vieillissement de la population renforcée par le départ des plus jeunes Origines géographiques très diverses des nouveaux arrivants Evolution selon les dernières données du recensement (2006) : 1 commune gagne de la population, 6 en perdent et 4 n'ont pas été recensées 30 % de résidences secondaires en 1999 (surtout des Clermontois) Capacité d'accueil touristique représente 98,5 % de la population Nouveau critère d'attractivité : proximité de l'A89 Territoire vert, territoire vaste, préservé, à proximité d'une métropole Qualité de vie
Structuration politique du territoire	<b>Date de création</b> <b>Structure précédente</b> <b>Stratégie + évolutions</b>  <b>Appartenance à d'autres collectivités</b>	Créée en 1993 Succède à un SIVOM dédié au tourisme Objectifs de départ : enrayer l'exode rural et mettre en œuvre une politique de développement économique ⇒ recrutement d'un chargé de mission développement économique Missions principales (statuts 2006) : le développement économique local, l'aménagement de l'espace, l'environnement, l'action sociale, la politique du logement et du cadre de vie, la création et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs. 6 salariés + 6 personnes travaillant dans les équipements communautaires Appartient en partie au PNR des Volcans d'Auvergne
Projet de territoire	<b>Matérialité du projet + état d'avancement</b>  <b>Place de l'accueil dans le projet de territoire</b>	Projet de territoire revu en 1999 (premier CLD) et 2006 (second CLD) ⇒ Evolution logique du projet Actions réalisées : Phase 1 : Création d'outil de communication : support papier, Internet, CDROM présentant les potentialités du territoires, publications spécialisées sur l'entrepreneuriat + Acquisition de biens immobiliers Phase 2 : Accueillir et fixer 3 opérations ciblées sur des manques permettant la création de multiservices + requalification des Zones d'activités + tous les autres projets visent à améliorer le cadre de vie (médiathèque, logements sociaux, 2 OPAH, création d'un observatoire du logement, etc.) Phase 3 : en projet Création d'une pépinière d'entreprises pour proposer des solutions immobilières adaptées Enjeu du CLD 2007 - 2012: "inverser les tendances démographiques par un développement équilibré et la valorisation de nos atouts" L'accueil est au cœur du projet de territoire directement ou indirectement depuis la création de la communauté de communes Pas de financement dédié à l'accueil

L'accueil de nouvelles populations	<b>Matérialité de l'accueil</b>  <b>Publics cibles</b>  <b>Evaluation de la politique</b>	<p>Stratégie d'attractivité prise en charge par la CC et stratégie d'accompagnement principalement gérée à l'échelle du réseau Sancy Volcans (4 communautés de communes et partenaires) mais certaines actions seront menées directement par la CC (organisation de Sessions d'accueil d'actifs, accompagnement des porteurs de projets)</p> <p>Diffusion multiple des offres (par la chaîne DEMAIN !, des revues spécialisées, le site du réseau Sancy Volcans, etc.)</p> <p>Financement grâce au Contrat Local de Développement (CLD) signé avec le département depuis 2000 puis grâce au contrat Auvergne +</p> <p>Publics cibles : directement les nouveaux actifs (stratégie d'accompagnement) et l'ensemble de la population (stratégie d'attractivité)</p> <p>Problématique de l'accueil appropriée et gérée en direct par la collectivité tout en multipliant les partenariats</p> <p>Place de l'accueil au sein du territoire : la compétence accueil sera transmise au pays une fois créé, toutefois la CC restera chef de file en la matière (l'échelle pays sera plus intéressante en terme de communication de l'offre)</p> <p>Cependant l'intérêt de la prise en compte de l'accueil à l'échelle de la communauté de communes est confirmé.</p> <p>Structuration des acteurs de l'accueil en cours : fréquents doublons</p>
Les acteurs de l'accueil	<b>Ingénierie du territoire</b>  <b>Gouvernance locale</b>  <b>Réseaux d'acteurs</b> <b>Partenariats</b>	<p>Personnel dédié à l'accueil</p> <p>Participation à des formations sur l'accueil de nouvelles activités (1997)</p> <p>Programmation de sessions d'information à destination des élus locaux dont la première était sur le thème "l'accueil de nouvelles populations, l'accueil de nouvelles activités" (juin 2006) rassemblant 30 élus locaux.</p> <p>Actions de sensibilisation/implication de la population locale et des acteurs : réunion publique, entretiens avec les entrepreneurs.</p> <p>Création (en 2005) et membre du réseau Sancy Volcans : pour identifier le territoire, centraliser les offres et mutualiser les compétences des acteurs de l'accueil d'actifs ⇒ officialise la démarche, sensibilise les acteurs</p> <p>Membre de l'association Créer et Vivre en Massif Central (CVMC)</p> <p>Membre du réseau Transcommerce-Transartisanat</p> <p>Partenariat avec l'ARDTA (Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne)</p>
Ouverture du territoire	<b>Expérimentation innovation</b> /	<p>Partages d'expériences fréquents telle la visite d'autres pépinières d'entreprises</p> <p>Lors des sessions d'information : témoignages d'expériences menées par d'autres territoires</p>

**ANNEXE N° VI : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS APPLIQUEE A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) DE LA VALLEE DE L'ANCE (63).**

Elle a pu être complétée grâce à un entretien téléphonique avec Jean-Marie PERRINEL, agent de développement, et grâce aux documents envoyés par celui-ci (plan de développement 2003-2007, etc.) ainsi que par les documents complémentaires consultés sur Internet (site de l'INSEE Auvergne, la base de données ASPIC (Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités)).

Données	Critères	Indicateurs
Caractéristiques du territoire	<b>Nom</b> <b>Localisation</b>  <b>Taille</b> <b>Densité</b> <b>Dynamiques démographiques</b>  <b>Dynamiques de l'emploi</b>	CC de la Vallée de l'Ance Puy de Dôme (63) Altitude moyenne : 926 mètres 10 communes adhérentes comptant 2985 habitants en 1999 Densité de 13,4 hab./Km² en 1999 Déclin démographique (-0,94 % par an entre 1990 et 1999) lié à un fort déficit naturel (-1,05 % par an entre 1990 et 1999) mais en ralentissement par rapport à la période précédente (-2 par an entre 1982 et 1990) 62 % des actifs résidents travaillent dans l'EPCI en 1999 Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999 : -18,1 %
Attractivité	<b>Dynamiques migratoires</b>      <b>Critère d'attractivité</b>	697 personnes "entrants" entre 1990 et 1999 565 personnes "sortants" entre 1990 et 1999 Solde migratoire entre 1990 et 1999 : 132 nouveaux résidents dont solde migratoire des + de 55 ans : 84 nouveaux résidents ⇒ vieillissement de la population Evolution selon les dernières données du recensement : en 1999, 1/10 des communes gagne des habitants, en 2006, elles sont 7/10 (et 1 commune n'est pas encore recensée) ⇒ Attractivité croissante du territoire Nouveaux arrivants sont surtout des navetteurs ⇒ expression du phénomène de périurbanisation ; ou répondant à des emplois salariés locaux ⇒ risque de mobilité si impossibilité d'évoluer professionnellement 53 % de résidences secondaires en 1999 Capacité d'accueil touristique représente 47 % de la population
Structuration politique du territoire	<b>Date de création</b> <b>Stratégie + évolutions</b>   <b>Appartenance à d'autres collectivités</b>	Créée en 1999 Missions principales (statuts) : protection et mise en valeur de l'environnement, action sociale, développement économique (Zones d'activités) et touristique, développement d'établissements culturels et sportifs, Schéma de cohérence territoriale (SCOT), aménagement de l'espace (réserve foncière, ZAC), politique du logement (OPAH, logement social, résorption de l'habitat insalubre), NTIC (Internet, câble...) Membre du Pays du Forez
Projet de territoire	<b>Matérialité du projet + état d'avancement</b>    <b>Place de l'accueil dans le projet de territoire</b>	Constat : besoin indispensable d'accueil Projet de territoire CLD 2003-2007 ⇒ programme d'actions structurées 3 priorités (grands objectifs) du territoire : améliorer les conditions de vie locale, retenir les jeunes et attirer de nouveaux habitants, maintenir et développer de nouvelles activités L'accueil est un des axes structurants du projet de territoire Enjeu lié au déclin démographique et priorité d'agir activement contre ce déclin clairement identifiés dans le projet de territoire Moyens financiers : financement du projet de territoire par un CLD (Contrat Local de Développement) avec le département

L'accueil de nouvelles populations	<p><b>Matérialité de l'accueil</b></p> <p><b>Publics cibles</b></p> <p><b>Evaluation de la politique</b></p>	<p>Stratégie d'attractivité par l'amélioration des conditions de vie locale, des services etc. mais également d'accompagnement en relation avec le réseau Cap'Actif (recensement des offres du territoire, communication et accompagnement des porteurs de projets)</p> <p>Les actions qui découlent de la stratégie d'attractivité bénéficient à l'ensemble de la population du territoire (création d'une Maison de services, actions pour la petite enfance et la culture, etc.)</p> <p>Public ciblé par la CC : les résidents secondaires, toute la population par le biais de nouveaux services</p> <p>Public ciblé par Cap'Actif : créateurs et repreneurs d'activités</p> <p>Aucun moyen financier n'est spécifiquement dédié à l'accueil</p> <p>Moyens de communication dédiés à l'accueil : site internet du réseau Cap'Actif, ARDTA, Créer et Vivre en Massif Central</p> <p>Perception de l'accueil : la politique d'accueil est un élément fédérateur, elle permet de décloisonner l'intervention publique</p> <p>Evaluation du premier projet en cours en vue d'un nouveau</p> <p>L'accompagnement est très consommateur de temps, d'autant que les premiers RDV ne donnent pas toujours lieu à une installation.</p> <p>Echec de la stratégie de sensibilisation et d'actions à destination des résidences secondaires.</p> <p>Décalage entre l'offre et la demande</p> <p>Constat : au-delà de l'accueil, une dynamique nouvelle apparaît chez les locaux (les jeunes ont envie de rester)</p> <p>Difficulté d'acceptation des nouvelles populations liée à un sentiment de double échec de la population locale qui a poussé au départ des jeunes qui ne réussissent pas pour autant alors que de nouveaux venus voient leur avenir sur le territoire</p>
Les acteurs de l'accueil	<p><b>Ingénierie du territoire</b></p> <p><b>Gouvernance locale</b></p> <p><b>Réseaux d'acteurs</b></p> <p><b>Partenariats</b></p>	<p>Participation à l'Université européenne de l'Accueil rassemblant les acteurs de l'accueil pour un échange d'expériences et un éclairage sur débat sur la conception de l'accueil</p> <p>Priorité partagée au bout de 2 -3 ans par les acteurs (élus, etc.) suite à des actions d'information et de sensibilisation</p> <p>Implication de la population locale dans le projet de territoire : lors de son élaboration, création de groupes de travail, organisation de réunion publique, diffusion de tracts</p> <p>Appartenance au réseau Cap'actif dans une démarche de co-responsabilité : la responsabilité de la bonne marche du réseau est assurée par chacun de ses membres</p> <p>Contre le guichet unique, prône la porte d'entrée multiple dans le cadre d'un réseau</p> <p>Multiplication d'acteurs qui se positionnent davantage comme prestataires que partenaires</p>
Ouverture du territoire	<p><b>Expérimentation innovation</b></p>	<p>/</p> <p>La mise en œuvre de la politique d'accueil est perçue comme expérimentale puisqu'elle pousse les acteurs du territoire à s'interroger sur les moyens de communication à développer, les outils possibles, sur la manière de travailler en réseau, donc sur la manière d'agir. La démarche d'accueil est en perpétuelle évolution.</p>

**ANNEXE N° VII : GRILLE D'ANALYSE DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ACCUEIL DE NOUVELLES POPULATIONS AU SEIN DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES (CC) EN BOCAGE BOURBONNAIS (03).**

Elle a été complétée grâce à un entretien téléphonique avec Madame Blanchet, et des données complémentaires consultés sur les sites Internet de l'INSEE Auvergne, du Conseil général de l'Allier (espaces des territoires), la base de données ASPIC (Accès des Services Publics aux Informations sur les Collectivités).

Données	Critères	Indicateurs
Caractéristiques du territoire	<b>Nom</b> <b>Localisation</b>  <b>Taille</b> <b>Densité</b> <b>Dynamiques démographiques</b>  <b>Dynamiques de l'emploi</b>	CC en Bocage Bourbonnais Allier (03) Altitude moyenne : 323 mètres 11 communes adhérentes comprenant 7818 habitants en 1999 Densité de 19,4 hab./Km <sup>2</sup> en 1999 Déclin démographique (-0,32 % par an entre 1990 et 1999) lié à un fort déficit naturel (-0,66 % par an entre 1990 et 1999) mais en léger ralentissement par rapport à la période précédente (-0,38 par an entre 1982 et 1990) 65 % des actifs résidents travaillent dans l'EPCI en 1999 Evolution de l'emploi entre 1990 et 1999 : -2,1 %
Attractivité	<b>Dynamiques migratoires</b>    <b>Critère d'attractivité</b>	2 022 personnes "entrants" entre 1990 et 1999 1871 personnes "sortants" entre 1990 et 1999 Solde migratoire entre 1990 et 1999 : 159 nouveaux résidents dont solde migratoire des + de 55 ans : 209 nouveaux résidents ⇒ vieillissement de la population et renforcement des déséquilibres démographiques par le jeu des migrations Evolution selon les dernières données du recensement (2006) : 4 communes gagnent de la population, 6 en perdent et 1 n'a pas encore été recensée 15 % de résidences secondaires en 1999 Capacité d'accueil touristique représente 22 % de la population Atouts : territoire préservé, cadre naturel remarquable, proximité forêt domaniale, ville thermale ⇒ Volonté de préserver ce cadre de vie
Structuration politique du territoire	<b>Date de création</b> <b>Stratégie + évolutions</b>  <b>Appartenance à d'autres collectivités</b>	Créée en 2003 Missions principales (statuts) : accompagnement des porteurs de projets, aménagement rural, politique du logement et du cadre de vie, développement économique (Zones d'activités) et touristique, protection et mise en valeur de l'environnement Pays en projet
Projet de territoire	<b>Matérialité du projet + état d'avancement</b>  <b>Place de l'accueil dans le projet de territoire</b>	Contrat d'intercommunalité avec le Conseil général Priorités 1 sur les activités économiques, 2 sur la redynamisation du tissu social, 3 sur la valorisation du patrimoine Financement par le département non spécifique à l'accueil Partenariat avec la région pour l'expérimentation du "lieu d'accueil unique"
L'accueil de nouvelles populations	<b>Matérialité de l'accueil</b>         <b>Publics cibles</b> <b>Evaluation de la politique</b>	Stratégie d'accompagnement et de pérennisation de l'existant Recensement du potentiel d'activités par la CC en commerce, artisanat et agriculture et identification de la vacance Création de logement HLM Domaine économique : la CC s'affirme comme relais des entreprises du territoire par la création d'un "lieu unique d'accueil" se basant sur un diagnostic des entreprises (viabilité, besoins, etc.) pour leur apporter des réponses adaptées à travers un futur plan d'actions (de formation, de mise au normes, recherche d'employés, etc.). Le "lieu unique d'accueil" rassemblera les acteurs de l'accueil ( ADASEA, ASSEDI/ANPE, Chambres consulaires, etc.) autour d'une volonté d'accueil et d'accompagnement Destination des outils créés : entrepreneurs et nouveaux actifs principalement Le projet économique sera repris par le Pays par la suite (possibilité d'obtention de fonds européens ? mais problème de l'éloignement par rapport aux entreprises) Le milieu associatif (riche et diversifié sur le territoire) est perçu comme principal facteur d'intégration

Les acteurs de l'accueil	<b>Ingénierie du territoire</b>  <b>Gouvernance locale</b>  <b>Réseaux d'acteurs</b> <b>Partenariats</b>	1 agent de développement dédié à l'accueil sous l'angle entreprises Les élus locaux sont très sensibles et impliqués par rapport à la thématique du déclin démographique et l'accueil de nouveaux actifs Actions de sensibilisation de la population locale et des acteurs : par le biais du bulletin d'information communautaire, articles de presse, organisation de réunion dans chaque commune Implication de la population locale dans le projet de territoire : participation active des entrepreneurs à la démarche de "lieu unique d'accueil" Construction d'un réseau de partenaires de l'accueil Partenariat avec la mission Accueil du Conseil général de l'Allier A terme, on peut s'interroger de la pertinence de conserver une démarche d'accompagnement de porteurs de projets tant au niveau du département (par son service accueil) que par les territoires ⇒ risque de doublons
Ouverture du territoire	<b>Expérimentation innovation</b> /	Expérimentation du "lieu unique d'accueil" (différent du guichet unique) = annuaire des partenaires de l'accueil, avec le Conseil régional Expérimentation des résidences d'entrepreneurs avec l'ARDTA (financement de cours séjours d'une semaine pour de futurs entrepreneurs avec au programme la découverte du territoire et de ses acteurs afin de constituer un premier réseau de contacts et d'aider au montage du projet) Actions expérimentales mais non considérées comme très innovantes